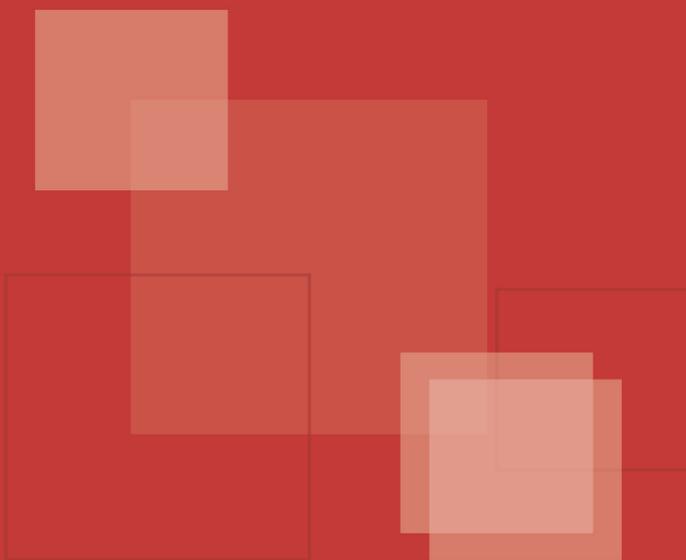




La prevención y reducción de la violencia electoral

Una Guía de medidas





La prevención y reducción de la violencia electoral

Una Guía de medidas

Sead Alihodžić y Erik Asplund

© 2019 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
© Edición en Inglés 2018

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

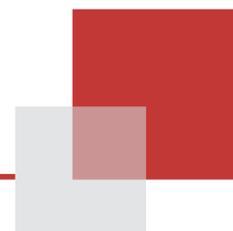
IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int
Sitio web: <http://www.idea.int>

Diseño: IDEA Internacional
DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2019.12>

ISBN: 978-91-7671-234-4

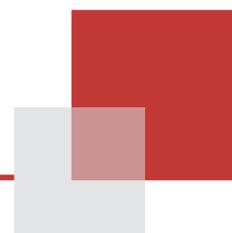
Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Contenido



Agradecimientos	5
Siglas y acrónimos	6
Acerca de esta Guía	10
1. Marco jurídico e institucional	13
2. Planificación y ejecución	24
3. Formación y educación	38
4. Registro	46
5. La campaña electoral	56
6. Votaciones y jornada electoral	68
7. Verificación de los resultados electorales	83
8. La fase postelectoral	94
Bibliografía	100
Acerca de los autores	120
Acerca de la Herramienta GRE	121
Acerca de IDEA Internacional	122

Agradecimientos

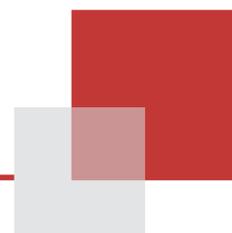


IDEA Internacional desea agradecer a los autores principales, Sead Alihodžić y Erik Asplund, por el tiempo y esfuerzo que dedicaron a recopilar esta Guía. Moepyha Mosoto y Portia Mashakeni, de la Comisión Electoral de Sudáfrica, han realizado una considerable aportación a esta Guía, así como Manuel Carrillo, del Instituto Federal Electoral (IFE) de México, Anne Charlotte Ringquist, de Tostan, y Henry Ivarature. La fase inicial de la investigación para la elaboración de la presente Guía ha contado con la participación de Lukas Krienbuehl, investigador de Mercator, y nuestra ayudante de investigación, Norah Avielle. Asimismo, la Guía se ha visto enriquecida por las aportaciones y procesos de revisión de los expertos en género y diversidad Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu y Julian Smith, entre otros compañeros. Paul Van Tongeren y Kai Brand-Jacobsen han prestado asesoramiento sobre el concepto de infraestructura para la paz (I4P). La elaboración de esta Guía ha contado además con la supervisión de Lisa Hagman, del Departamento de Publicaciones de IDEA Internacional.

Observaciones de la segunda edición

La primera edición de esta Guía se publicó en 2013. En 2018, se llevó a cabo un rediseño del documento de apoyo de la Herramienta de gestión del riesgo electoral (incluida esta Guía). El documento ahora ha sido reformateado, se le ha asignado un ISBN y un identificador digital de objeto (DOI). Además, los enlaces a los recursos de IDEA Internacional han sido corregidos. Las Guías se consideran documentos vivos y serán actualizadas de manera continua. IDEA Internacional acoge con agrado los comentarios y las experiencias de los usuarios. Para obtener más información, sírvase comunicarse con el Programa de Procesos Electorales (elections@idea.int).

Siglas y acrónimos



ACME	Centro Africano para la Excelencia en los Medios de Comunicación
AFP	Fuerzas Armadas de Filipinas
ARMM	Región Autónoma del Mindanao Musulmán
BEC	Comisión Electoral de Bangladesh
CAO	Comunidad del África Oriental
CCP	Ciudadanos Preocupados por la Paz (Kenya)
CEC	Comisión Electoral Central (Bosnia y Herzegovina)
CGWTF	Ciudadanos de Buena Voluntad (Guinea-Bissau)
CIEP	Centro de Información Estratégica Policial (Colombia)
CMEV	Centro para la Vigilancia de la Violencia Electoral (Sri Lanka)
CODEO	Coalición para la Observación Electoral Nacional (Ghana)
COMELEC	Comisión Electoral (Filipinas)
CPF	Fuerzas Paramilitares Centrales (India)
DFID	Departamento de Desarrollo Internacional (Reino Unido)
DPC	Comité de Distrito para la Paz (Kenya)
ECI	Comisión Electoral de la India
ECP	Comisión Electoral de Pakistán



EISA	Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África
ERF	Fondo de Respuesta a Emergencias
GEO	Oficina Electoral Provincial (Iraq)
GEOCOM	Comisión Electoral de Guyana
GIBA	Asociación Independiente de Radiodifusión de Ghana
IEA	Instituto de Asuntos Económicos (Ghana)
IEBC	Comisión Electoral y Fronteriza Independiente (Kenya)
IEC	Comisión Electoral Independiente (Sudáfrica)
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IFES	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
IHEC	Alta Comisión Electoral Independiente (Iraq)
IIEC	Comisión Electoral Provisional Independiente
INEC	Comisión Electoral Nacional Independiente (Nigeria)
ISF	Fuerzas de Seguridad Iraquíes
JRT	Fuerza Conjunta para el Registro (Kosovo)
KPU	Comisión Electoral Nacional (Indonesia)
LNP	Policía Nacional de Liberia
LPC	Mesa Local por la Paz (Sudáfrica)
MMU	Unidad de Supervisión de los Medios de Comunicación (Guyana)
NATJOC	Centro Nacional de Operaciones Conjuntas (Sudáfrica)
NATJOINTS	Estructura Nacional Conjunta de Inteligencia y Operaciones (Sudáfrica)
NBA	Colegio de Abogados de Nigeria
NCB	Banco Central de Nigeria
NCIC	Comisión Nacional para la Cohesión y la Integración (Kenya)

NEB	Organismo Ejecutivo Nacional (Ghana)
NEC	Comisión Electoral Nacional (Somalilandia, Indonesia)
NESTF	Fuerza Nacional de Seguridad Electoral (Ghana)
NSB	Oficina de Seguridad Nacional (Taiwán)
NSC	Comité Nacional de Gestión de Conflictos (Kenya)
NSIS	Servicio Nacional de Inteligencia y Seguridad (Kenya)
OGE	Órgano de Gestión Electoral
ONG	Organización no gubernamental
OS	Organismos de seguridad
OSC	Organización de la sociedad civil
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PLC	Comité de Coordinación de los Partidos Políticos (Sudáfrica)
PNP	Policía Nacional de Filipinas
PSC	Comisión del Servicio Policial (Nigeria)
RAC	Comité de Registro y Legalización de Organizaciones Políticas (Somalilandia)
RCE	Resolución de Conflictos Electorales
SIG	Sistema de Información Global
SMEC	Consortio Electoral y de los Medios de Comunicación de Sudán
SNSAF	Foro de Actores no Estatales de Somalilandia
TEPFJ	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (México)
TI	Tecnología de la Información
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Honduras)
UNAMI	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Iraq



UNAMID	Misión de las Naciones Unidas en Darfur
UNMIK	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo
UNPOL	Policía de las Naciones Unidas
UE	Unión Europea
WSR	Espacio de la mujer (Kenya)

Acerca de esta Guía

La finalidad de esta Guía

Esta Guía es un documento de apoyo a la Herramienta de gestión del riesgo electoral (Herramienta GRE). En combinación con los demás documentos de apoyo (véase la Figura 1), tiene como objetivo servir de orientación e inspiración para adaptar las estrategias y medidas para la prevención y reducción de la violencia electoral a las necesidades de un país y un contexto electoral determinado.

Estos abordajes también pueden contribuir con los esfuerzos generales de gestión del riesgo electoral cuyos objetivos sean prevenir y reducir los riesgos que no conllevan implicaciones de seguridad, pero que pudieran socavar la credibilidad de los procesos electorales y los resultados que arrojen. Esto incluye los riesgos legales, políticos, financieros, legales, operativos y técnicos.

Las medidas que se presentan en esta Guía reflejan el contenido del módulo de prevención y reducción de riesgos electorales de la Herramienta GRE en un formato que resulta fácil de imprimir y compartir.

Figura 1: Descripción general de los documentos de apoyo a la Herramienta GRE



Los usuarios de esta Guía

Esta Guía está destinada a los responsables de identificar estrategias y medidas para la prevención y reducción de violencia electoral, como los órganos de gestión electoral (OGE), los organismos de seguridad (OS) y otras entidades, tanto del ámbito estatal como no estatal, así como las organizaciones de defensa de la igualdad de género y las que promueven el empoderamiento de las mujeres.



Metodología para identificar las estrategias adecuadas

Las medidas que se presentan en esta Guía se basan en diversas actuaciones relativas a la gestión electoral, la seguridad y la construcción de la paz que se han llevado a cabo en determinados contextos nacionales y electorales con el fin de prevenir y atenuar la violencia electoral. Los casos se han seleccionado a partir de un proceso de investigación documental y de distintas aportaciones de organizaciones que cuentan con experiencia práctica en este campo.

La estructura de la Guía

La Guía está dividida en ocho apartados, que reflejan el enfoque basado en las fases del ciclo electoral, a saber, periodo preelectoral, electoral y postelectoral (véase la Figura 2). Las ocho fases del ciclo electoral son:

1. Marco jurídico e institucional
2. Planificación y ejecución
3. Formación y educación
4. Registro de votantes
5. Campaña electoral
6. Votaciones y jornada electoral
7. Verificación de los resultados
8. Fase postelectoral

El enfoque basado en el ciclo electoral fue creado por IDEA Internacional y la Comisión Europea, a modo de herramienta de planificación visual y de formación que puede ayudar a las agencias de desarrollo, proveedores de asistencia electoral y funcionarios electorales a entender la naturaleza cíclica de los diversos desafíos que se presentan en los procesos electorales.

Figura 2: El ciclo electoral



Dentro de cada apartado se muestran tres bloques diferenciados de medidas destinadas a la prevención y reducción de la violencia electoral:

- *Mejoras en la gestión y la justicia electoral:* medidas concretas relativas a la planificación, ejecución y coordinación de los procesos electorales y a la resolución de los conflictos electorales, que pueden llevarse a cabo para evitar controversias y problemas técnicos con el fin de minimizar la posibilidad de que surjan brotes de violencia y se socave la credibilidad de las elecciones.
- *Mejoras en la seguridad electoral:* medidas específicas en materia de seguridad electoral que los OS pueden adoptar a lo largo del ciclo electoral para ofrecer protección a los actores, eventos, centros y materiales electorales frente a la violencia.
- *Mejoras en la infraestructura para la paz:* diversas intervenciones que pueden llevar a cabo tanto actores estatales como no estatales para movilizar y coordinar a los organismos gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), los líderes tradicionales y religiosos, distintas personalidades de reconocido prestigio, así como otras organizaciones y personas con capacidad para rebajar las tensiones y reducir la violencia electoral y proteger la credibilidad de los procesos electorales.

La aplicación sistemática de estos tres niveles de medidas en cada una de las fases del ciclo electoral facilitará una colaboración estrecha y mutuamente beneficiosa entre los actores implicados en los diferentes niveles.

Cada apartado comprende:

1. Una tabla: un esquema general de las distintas medidas;
2. Una descripción: una introducción general sobre cada una de las medidas, y
3. Casos: casos breves que son ejemplos de buenas prácticas en cada una de las medidas, así como las fuentes de referencia utilizadas.

1. Marco jurídico e institucional

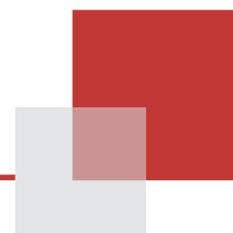


Tabla 1. Marco jurídico e institucional: Medidas de prevención y reducción

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>1.1. Asesorar a las partes interesadas del ámbito político sobre cómo lograr un sistema electoral adecuado que tenga en consideración las ventajas y desventajas de las diferentes opciones en lo referente al diseño.</p> <p>1.2. Prestar asesoramiento sobre la adopción de un marco jurídico que permita el establecimiento de OGE que sean fiables.</p> <p>1.3. Establecer marcos creíbles y eficaces para resolver los conflictos electorales e introducir mecanismos para sancionar a los autores de delitos electorales.</p> <p>1.4. Crear herramientas jurídicas que otorguen credibilidad a los procesos de registro de los votantes, los partidos políticos y los candidatos.</p> <p>1.5. Introducir normativas que definan las funciones y responsabilidades de los partidos políticos en los procesos electorales.</p> <p>1.6. Definir mecanismos de colaboración y de intercambio de información con organismos de seguridad y otras organizaciones y asociaciones civiles competentes.</p>	<p>1.7. Prestar asesoramiento para la adopción de un marco jurídico que atribuya responsabilidades claras en materia de seguridad electoral a los distintos organismos de seguridad e instituciones gubernamentales.</p> <p>1.8. Definir las normas de intervención aplicables a los OS durante las elecciones.</p> <p>1.9. Definir las sanciones y sus mecanismos de aplicación a quienes incurran en conductas de fraude y violencia electoral.</p> <p>1.10. Formalizar mecanismos de colaboración para la coordinación y el intercambio de información con los OGE, con otras organizaciones competentes y con los partidos políticos.</p>	<p>1.11. Movilizar e implicar a los actores no estatales en el debate sobre el marco electoral, con el fin de lograr la participación de los ciudadanos y un consenso a nivel nacional.</p> <p>1.12. Promover un mayor conocimiento de las funciones de los actores no estatales y de su contribución a que las elecciones puedan desarrollarse en un clima de paz, reivindicando la integración de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el marco jurídico electoral.</p>

El marco jurídico electoral está formado por principios constitucionales, leyes, normas, reglamentos y procedimientos que rigen el diseño del sistema electoral, la formación de las instituciones y los organismos electorales y la ejecución de las actividades electorales. El hecho de disponer de un marco legal e institucional que sea inclusivo, justo, conciso e incuestionable constituye ya un logro fundamental con vistas a que las elecciones puedan llevarse a cabo de forma satisfactoria y en un clima de paz. Con carácter adicional a las leyes y

las instituciones de carácter electoral, debe existir una legislación que defina específicamente las responsabilidades y las normas de intervención y coordinación de los distintos OS. A partir del análisis y la evaluación del ciclo electoral anterior, el OGE y los OS deben iniciar reformas legales e institucionales para solucionar las deficiencias que se hayan detectado, colaborando con otros interesados cuando sea necesario. Otros actores, tanto del ámbito estatal como no estatal, también pueden desempeñar una importante labor facilitadora del debate público y del consenso nacional sobre el marco legislativo e institucional.

Mejoras en la gestión y la justicia electoral

Las reformas del marco electoral jurídico e institucional deberían basarse en la evaluación de los procesos electorales anteriores. Dicha evaluación se realiza en el período postelectoral para poder identificar las disposiciones legales que presenten deficiencias o resulten ambiguas o controvertidas, y que hayan tenido un efecto negativo en procesos electorales anteriores. Entre otros aspectos, las reformas deben tener en cuenta: (a) la adecuación del sistema electoral; (b) la credibilidad de los OGE; (c) la efectividad de los mecanismos de resolución de conflictos electorales; (d) la integridad de los procesos de registro de votantes, partidos políticos y candidatos; (e) la calidad de la legislación que regula las funciones y responsabilidades de los partidos políticos; (f) la existencia de mecanismos para la sustitución de los representantes electos; y (g) la existencia de mecanismos de intercambio de información con OS y entidades y asociaciones ciudadanas, entre otros. Los OGE están en una buena posición para introducir estas modificaciones, así como de ejercer influencia y asesorar al respecto.

1.1. Asesorar a las partes interesadas del ámbito político sobre cómo lograr un sistema electoral adecuado que tenga en consideración las ventajas y desventajas de las diferentes opciones en lo referente al diseño

Las decisiones concretas que se toman respecto al sistema electoral pueden afectar a la participación, la representación, la estabilidad del gobierno, la rendición de cuentas de los cargos electos, la complejidad de los procesos electorales y al pluralismo político (IDEA Internacional, 2005). En particular, requieren atención detallada las disposiciones legales que regulan la fórmula por la que los votos se traducen en escaños, la magnitud de los distritos, la proporción entre votos y escaños y la delimitación de los distritos. Los OGE están bien posicionados para asesorar a los legisladores acerca de las implicaciones prácticas que tienen los diferentes sistemas electorales en un contexto nacional y electoral determinado. En las sociedades con tendencia a los conflictos, una vertiente de este análisis podría centrarse en el potencial que puede tener el diseño de un determinado sistema electoral para agravar o atenuar los conflictos sociales y la violencia electoral, así como la manera en que la violencia de género puede afectar a la participación de las mujeres en los procesos electorales y a su representación en cargos electos. A un nivel muy elemental, el marco legal debería garantizar que las elecciones se desarrollen en igualdad de condiciones para todos los actores implicados.

Caso: Nepal

En Nepal, se introdujeron cuotas de género y de minorías para rebajar las tensiones en 2007. La exclusión política y social es una de las principales fuentes de conflicto en Nepal (Centro Nacional de Competencia para la Investigación de Suiza, 2010). La representación de género y de las minorías fue parte integrante de la ley de reforma electoral que precedió a la Asamblea Constituyente de Nepal en 2007. El diseño del sistema electoral introdujo cuotas que garantizaban a las mujeres, a los grupos marginales y oprimidos y a las tribus indígenas el 33 por ciento de los escaños,



proporcionalmente a su representación en el conjunto de la población (Comisión Electoral de Nepal, 2007).

1.2. Prestar asesoramiento sobre la adopción de un marco jurídico que permita el establecimiento de OGE que sean fiables

Es importante tener en cuenta qué tipo de OGE funcionará de forma más efectiva en un determinado contexto nacional y qué aspectos contribuirán a su credibilidad. Existen tres modalidades organizativas principales para estos órganos: pueden ser de carácter independiente, gubernamental o mixto (IDEA Internacional, 2006, págs. 7-9). El marco legal debe establecer los principios fundamentales que garantizarán la credibilidad de los OGE, a saber: independencia, imparcialidad, integridad, transparencia, eficiencia, profesionalidad y vocación de servicio (IDEA Internacional, 2006, págs. 22-25). Un OGE debe asesorar al legislador sobre las reformas legales que son necesarias para mejorar su capacidad para organizar procesos electorales que resulten creíbles. El equilibrio en su composición, por ejemplo, a nivel geográfico, étnico, de género, lingüístico y religioso, entre otros aspectos, aumentará la credibilidad de un OGE.

Caso: Indonesia

La reforma de la Comisión Electoral Nacional de Indonesia en 1999 generó confianza en los procesos democráticos. A principios de 1999, se aprobó una nueva ley electoral en Indonesia “para constatar la ruptura con el antiguo sistema electoral, que había permitido que existiera manipulación en los procesos electorales y fraude electoral masivo”. Como consecuencia, se creó una Comisión Electoral Nacional (NEC) independiente. Para fomentar la confianza, los miembros de la Comisión procedían de cada uno de los 48 partidos que formaban parte del panorama electoral, que actuarían de forma conjunta con cinco cargos nombrados por el Gobierno. En 1999 la NEC coordinó el desarrollo de las primeras elecciones abiertas y competitivas desde 1955. Durante las elecciones de 1999, aproximadamente 100 millones de ciudadanos ejercieron su derecho al voto (IDEA Internacional, 2012, págs. 22 y 23).

1.3. Establecer marcos creíbles y eficaces para resolver los conflictos electorales e introducir mecanismos para sancionar a los autores de delitos electorales

El marco legal para la resolución de los conflictos electorales debería garantizar que las acciones, procedimientos y decisiones que se llevan a cabo a lo largo del ciclo electoral sean conformes con la ley y se basen en el derecho a una tutela judicial efectiva (IDEA Internacional, 2010, págs. 20 y 37). Los mecanismos de resolución de conflictos electorales se pueden clasificar en (a) administrativos, (b) judiciales, (c) legislativos e (d) internacionales. El medio de impugnación electoral utilizado determinará cuál será el órgano que deba conocer y resolver el conflicto en cuestión. Los medios de impugnación electoral de carácter administrativo, que son los más frecuentes, son aquellos de cuya resolución se encargan los OGE. Las decisiones de los OGE que hayan sido objeto de impugnación pueden ser remitidas de nuevo al mismo órgano o a una instancia superior, como el tribunal constitucional (Orozco-Henríquez et al., 2010, pág. 137). Este sistema es el más difundido. Las impugnaciones se remiten a un órgano judicial: un tribunal ordinario o administrativo, un tribunal constitucional o un tribunal electoral especial, según lo que estipule la ley a tal efecto. Los medios de impugnación legislativos confieren facultades a órganos legislativos u otras asambleas políticas para resolver impugnaciones electorales (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 138 y 141). Los medios de impugnación electoral de carácter internacional son aquellos instrumentos jurídicos previstos en los tratados o convenciones internacionales que permiten acudir a la instancia internacional competente (por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o la Corte Interamericana de Derechos Humanos), una vez agotados

los recursos internos previstos (Orozco-Henríquez et al., 2010, pág. 142). Los mecanismos para la resolución de conflictos electorales que actúan de forma efectiva tienen un potencial inherente para prevenir la violencia. Por tanto, el diseño del marco jurídico debe ser sencillo, claro, coherente y de fácil comprensión, garantizando el acceso a la justicia electoral de manera generalizada y efectiva. Dado que un proceso electoral no puede detenerse por la introducción de medios de impugnación, es esencial prever plazos reducidos para la presentación de las impugnaciones y la aplicación de los mecanismos de resolución de conflictos para que no se vea afectada la credibilidad del proceso (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 20, 24-25).

Cuando las personas o los colectivos consideran que pueden actuar con impunidad, pueden estar tentados de incurrir en fraude electoral o realizar actos de violencia electoral para lograr sus fines políticos. En los casos en que exista este riesgo, el OGE debe obtener un mandato para investigar, procesar y sancionar a los autores de delitos electorales de forma independiente o conjuntamente con otros organismos competentes.

Caso: Bhután

Tras la celebración de las elecciones parlamentarias de 2008 de Bhután, que se vieron afectadas por actos de violencia política (Unión Interparlamentaria (UIP), 2008, págs. 38 y base de datos de UIP PARLINE, sin fecha), el OGE llevó a cabo un proceso de autoevaluación de sus mecanismos de resolución de conflictos electorales. Tomando como referencia el análisis de las reclamaciones electorales presentadas durante las elecciones celebradas en 2008, la Comisión Electoral introdujo diversas mejoras en las normas y los procedimientos habilitados para promover impugnaciones electorales. Así se detectó que, en algunos casos, abordar las reclamaciones de menor gravedad a nivel de distrito aumentaba la eficacia en la resolución de los conflictos electorales, ya que se dirimían con mayor rapidez, lo que reducía el número de reclamaciones remitidas al órgano central. Como consecuencia, el sistema de resolución de conflictos electorales aumentó su efectividad y su transparencia (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 51 y 52).

Caso: Kenya

El OGE establece un Departamento de Investigación y Procesamiento en Kenya, 2012-2013. La sensación de impunidad existente entre los cargos políticos y los funcionarios electorales de Kenya se ha considerado como un factor que contribuyó a los actos violentos cometidos durante las elecciones presidenciales celebradas en el año 2007. Por ello, en el período previo a las elecciones generales de 2013, se aumentaron las facultades de la Comisión Electoral y Fronteriza Independiente (IEBC) para investigar y procesar delitos electorales, con la creación de un Departamento de Investigación y Procesamiento para este fin. Ni la anterior Comisión Electoral de Kenya (2002–2008) ni la Comisión Electoral Provisional Independiente (2008–2011) tenían este mandato. La Ley Electoral aprobada en noviembre de 2011 facultó al IEBC para dirimir conflictos electorales, perseguir los delitos tipificados en la ley Electoral e imponer sanciones a los autores de delitos electorales (República de Kenya, 2011).

1.4. Crear herramientas jurídicas que otorguen credibilidad a los procesos para el registro de los votantes, los partidos políticos y los candidatos

El marco legal que regula el registro de votantes debe proporcionar claridad jurídica y sensibilidad ante los conflictos, con el fin de generar un potencial preventivo (Höglund y Jarstad, 2010, pág. 3). La normativa que rige el funcionamiento del registro de votantes debe garantizar que ningún sector de la población resulte desfavorecido. Es de suma importancia, especialmente en las sociedades con tendencia a los conflictos, que no haya grupos étnicos, religiosos u otros grupos sociales que se sientan desfavorecidos o marginados por la delimitación de los distritos electorales u otras estipulaciones que puedan afectar a su derecho



de registrarse para ejercer el voto. Los criterios relativos al procedimiento para llevar a cabo el registro de los partidos políticos y los candidatos deben ser claros, razonables y transparentes (PNUD, 2009, pág. 46), y en ningún caso deben usarse como pretexto para la ilegalización de partidos políticos (Bogaards, 2008, pág. 51). Por el contrario, el diseño de la legislación aplicable a este ámbito debe aumentar el pluralismo político, fomentar los procesos de reconciliación y mejorar la igualdad de género y el respeto por los derechos humanos.

Caso: Bosnia y Herzegovina

La intervención de la comunidad internacional puso fin al conflicto violento que tuvo lugar en Bosnia y Herzegovina entre 1992 y 1995 y actuó como mediadora en el acuerdo de paz. Este acuerdo estipulaba que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) se encargaría de supervisar el desarrollo del proceso electoral una vez finalizada la guerra. En el periodo entre 1996-1997, la Comisión Electoral Provisional, bajo la supervisión de la OSCE, adoptó una serie de normativas que permitieron a los desplazados y a los refugiados votar en los municipios donde estaban registrados antes del inicio de la guerra, lo que contribuyó a rebajar las tensiones entre los grupos de población desplazada (Ellis et al., 2007, págs. 163-65).

1.5. Introducir normativas que definan las funciones y responsabilidades de los partidos políticos en los procesos electorales

El marco jurídico electoral debe incluir estipulaciones que regulen las funciones y responsabilidades de los partidos políticos en los procesos electorales. En particular, debe incentivar que los partidos logren resolver los conflictos políticos a través de los marcos institucionales y de forma democrática (Reilly y Nordlund, 2008, págs. 11). Un mecanismo utilizado de forma generalizada para reducir el riesgo de que surjan brotes de violencia electoral son los códigos de conducta de los propios partidos, que se definen como un conjunto de normas de conducta que deben observar los partidos políticos y sus simpatizantes respecto a su participación en un proceso electoral (IDEA Internacional, 1999). Se ha establecido una distinción entre los textos que los partidos políticos suscriben de forma voluntaria y los que les vienen impuestos por ley o por alguna autoridad competente. Por tanto, los códigos de conducta pueden: (a) incorporarse dentro de una ley electoral o constituir una estipulación específica que prescriba la conducta de los partidos; (b) ser pactados como resultado de las negociaciones llevadas a cabo en el seno de los propios partidos políticos o de negociaciones moderadas por terceros; (c) ser acordados por las partes e introducidos posteriormente en la legislación; o (d) venir determinados por un tercero, como un OGE. Es más probable que los códigos de conducta de los partidos acaben implantándose y siendo objeto de cumplimiento cuando están integrados en el marco legislativo. Asimismo, tienen más posibilidades de prevenir y rebajar las tensiones si prohíben el uso de discursos de incitación al odio y de medios violentos durante la campaña, incorporando el compromiso de los partidos de que quienes resulten perdedores en las elecciones deberán aceptar los resultados electorales y colaborar entre sí para mantener la paz en el período postelectoral, así como medidas adicionales encaminadas a la prevención y la eliminación de la violencia de género. Los códigos de conducta se convierten así en herramientas sólidas para generar confianza y promover el desarrollo de relaciones (PNUD, 2009, págs. 32-38).

El proceso que conduce a la formulación de un código de conducta puede iniciarse, ponerse en marcha y facilitarse en cooperación con representantes de la sociedad civil o someterse a negociación en comités de coordinación con los partidos. No obstante, existen una serie de desafíos por lo que respecta a la implantación y el cumplimiento de dichos códigos, en particular cuando los partidos políticos usan la violencia como instrumento político (Mehler, 2007, pág. 208). Por ello, las declaraciones y los compromisos realizados

públicamente sobre los códigos de conducta por los actores implicados pueden contribuir a consolidar su implantación, sobre todo si se efectúan de forma conjunta. La supervisión institucional de los códigos de conducta, así como la presión por parte de la ciudadanía y la sociedad civil sobre los partidos que pretenden mantenerles al margen también pueden facilitar la correcta aplicación de estos códigos. Asimismo, la normativa en contra de la financiación ilegal tiene una gran importancia para evitar este tipo de prácticas delictivas y excluir a los grupos violentos de los procesos electorales. En este sentido, entre las obligaciones legales de los partidos políticos puede incluirse la de hacer públicos sus ingresos y sus gastos, los límites y las prohibiciones de las aportaciones de fondos, así como los sistemas de supervisión y aplicación de la normativa vigente. Para ampliar esta información, véase Ohman (2010: 1-5). En los casos de dimisión de un representante electo, de su condena por un delito o de su fallecimiento, si el proceso de sustitución no está regulado de forma clara puede ser objeto de impugnación y generar un aumento de las tensiones. Es importante que estos mecanismos estén debidamente definidos en el marco jurídico de manera que generen seguridad (Höglund y Jarstad, 2010, págs. 3).

Caso: Colombia

En 2009, se introdujo un marco jurídico electoral para sancionar a los partidos y a los candidatos vinculados a la delincuencia organizada en Colombia. La responsabilidad de la violencia electoral en Colombia durante la última década corresponde en su mayor parte a la delincuencia organizada. Esta violencia está vinculada a los intentos por parte de las organizaciones criminales de alcanzar el poder en el ámbito municipal durante las elecciones locales a través de sus conexiones con los representantes políticos (International Crisis Group, 2011). Desde 2009 se han venido imponiendo sanciones a los partidos que apoyan a candidatos vinculados a grupos armados ilegales o que estén acusados de crímenes contra la humanidad y tráfico de drogas (Caracol, 2009). Además, según la legislación vigente, los partidos políticos no pueden sustituir por otro a un diputado electo que haya sido condenado por crímenes contra la humanidad o por su conexión con grupos ilegales. De este modo, la ley que regula la asignación de estos escaños que quedan vacantes supone un incentivo para que los partidos se abstengan de nombrar a candidatos que sean sospechosos de asociación con grupos ilegales (Caracol, 2009).

1.6. Definir mecanismos de colaboración y de intercambio de información con organismos de seguridad y otras organizaciones y asociaciones civiles competentes

La cooperación con los OS ayudará a los OGE a habilitar las medidas de seguridad electoral que sean necesarias para proteger a los actores electorales como funcionarios, centros, eventos y materiales electorales. El establecimiento de mecanismos que faciliten el intercambio de información y la adopción de acciones conjuntas resultará beneficioso tanto para las organizaciones electorales como para las responsables de la seguridad. Cuando las estructuras y los procedimientos que articulan esta colaboración se definen en el marco jurídico electoral, esta se lleva a cabo de manera estructurada y sin dejar margen a la improvisación.

Caso: México

En México, como consecuencia de una serie de atentados realizados contra la sociedad civil perpetrados por grupos de la delincuencia organizada, que causaron miedo e inseguridad en la etapa previa a las elecciones al gobierno federal de 2012, con el fin de proteger el proceso electoral, el IFE inició un proceso de cooperación formal con una serie de entidades mexicanas: la Policía Federal, el Ejército, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), la Marina, la agencia de



inteligencia de México, denominada Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los gobiernos municipales, las empresas de comunicaciones (TELMEX), y las compañías de suministros (agua y electricidad). Mediante un proceso de colaboración interinstitucional, el IFE alcanzó un acuerdo político formal con los OS y los demás organismos sobre cómo responder a la amenaza de la violencia durante el período electoral. Entre los aspectos prácticos de esta colaboración se incluyó un acuerdo sobre el intercambio de datos de riesgo y el análisis de los mismos entre el IFE y sus socios durante las elecciones federales de 2012 y con posterioridad a las mismas. El mecanismo formal de intercambio de información entre el IFE y los OS contribuyó a crear un entono positivo entre los distintos socios, mejorando la coordinación entre los diversos organismos implicados e incrementando la seguridad electoral durante los comicios.

Mejoras en la seguridad electoral

Los OS son las responsables de garantizar la seguridad de los actores, eventos, materiales y datos electorales a lo largo del ciclo electoral, y durante este proceso pueden estar sujetos a determinadas normas de intervención. Sin embargo, la práctica demuestra que, debido a la dinámica específica que caracteriza a la movilización política y social y a los conflictos que surgen durante las elecciones, puede resultar beneficioso para los OS contar con estipulaciones específicas relativas a sus funciones electorales. Estas pueden definir las responsabilidades de los distintos OS, las normas de intervención aplicables para garantizar la seguridad de los actores, eventos y centros electorales, la imposición de sanciones y las formas de colaboración entre los cuerpos de seguridad y otros actores relevantes durante las elecciones. En algunos casos, los OS pueden contar con la presencia de un OGE que dirija su labor en el marco de los procesos electorales.

1.7. Prestar asesoramiento para la adopción de un marco jurídico que atribuya responsabilidades claras en materia de seguridad electoral a los distintos organismos de seguridad e instituciones gubernamentales

El marco jurídico que regula las funciones electorales de los distintos OS debe establecer una clara división de sus responsabilidades y definir el papel específico que desempeñan durante los comicios. Las responsabilidades relativas a la seguridad pública durante las elecciones —la seguridad del material electoral durante el transporte y el almacenamiento, la salvaguarda de los centros electorales, la recogida de información, la persecución de los delitos electorales y el apoyo logístico, entre otras— pueden asignarse a diferentes ministerios e instituciones, como la policía, el ejército, las agencias de inteligencia o la fiscalía del Estado. La claridad a nivel jurídico mejorará la preparación y la colaboración de las distintas entidades implicadas y el establecimiento de un ámbito de cooperación con los OGE.

Caso: India

La constitución de la India confiere a la Comisión Electoral de la India (ECI) la superintendencia, la dirección y el control de la totalidad del proceso que conllevan las elecciones al Parlamento y al poder legislativo de cada estado, y a los Departamentos de la Presidencia y Vicepresidencia (Comisión Electoral de la India, sin fecha). El mandato de la ECI incluye la coordinación de las actuaciones de las fuerzas policiales en torno a las elecciones. El Compendio de Instrucciones de la Comisión presenta directrices e instrucciones destinadas a la Fuerza Policial Central de la India, así como a la policía de cada estado. El apartado sobre “el mantenimiento de la ley y el orden y el despliegue de los OS y la guardia nacional”, entre otros

aspectos, establece la necesidad de establecer “una serie de medidas más allá de la legislación ordinaria para garantizar la ley y el orden, con el fin de aumentar los mecanismos adoptados para lograr la celebración de las elecciones de manera pacífica, libre e imparcial” (Comisión Electoral de la India, 2013, pág. 126).

1.8. Definir las normas de intervención aplicables a los organismos de seguridad durante las elecciones

Los criterios que se aplican de forma habitual a la normativa sobre la actuación de los OS, que suelen formar parte de las normas de intervención o de uso de la fuerza, orientan las conductas, derechos y obligaciones del personal de los cuerpos de seguridad en determinadas circunstancias. En algunos contextos, podría ser conveniente revisar estos marcos normativos antes de la celebración de elecciones, para asegurarse de que las normas de intervención de los OS implicados no interfieran en las prácticas y los procesos democráticos. En particular, es importante garantizar que los OS no “caigan en la trampa de llevar a cabo acciones que posteriormente puedan ser politizadas” (Red de Conocimientos Electorales ACE, 2012d). Asimismo, pueden desarrollarse normas de intervención específicas para el ámbito de la seguridad electoral, basados en estándares profesionales (Creative Associates International, 2010, pág. 26).

Caso: Sierra Leona

La muerte de seis personas en distintos incidentes en los que se utilizó munición de la Policía de Sierra Leona generó preocupación sobre el posible uso indebido de la fuerza antes y durante las elecciones generales de 2012. Para que estos incidentes no ocasionaran dificultades en la gestión de los comicios, la Policía del país, con el apoyo de las Naciones Unidas, llevó a cabo una revisión de sus normas de intervención, paralelamente al desarrollo de una estrategia de mecanismos de control de las fuerzas policiales en el período previo a la celebración de las elecciones en noviembre de 2012 (Sierra Herald, 2012).

1.9. Definir las sanciones y sus mecanismos de aplicación a quienes incurran en conductas de fraude y violencia electoral

Los investigadores han señalado la creciente importancia que han adquirido las sanciones previstas en casos de violencia electoral y sus mecanismos de aplicación a los autores de actos violentos en este contexto. Höglund y Jarstad (2010, págs. 3-4) sostienen que “debe prestarse más atención a las medidas que sirvan de apoyo a la aplicación del marco jurídico. Si existe una falta de sanciones contra los infractores de la ley electoral, incluidos los autores de actos violentos, se está potenciando una cultura de impunidad”. El informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad (2012) concluye que “es más probable que se produzca violencia electoral en un contexto en el que las instituciones como los tribunales, la justicia penal, los OS y los medios de comunicación sean corruptos o demasiado débiles como para cumplir sus funciones ante una situación de violencia e intimidación. Para garantizar la seguridad electoral a largo plazo, la única alternativa es acabar con la impunidad que suele acompañar a la violencia electoral” (Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, págs. 25 y 26). Sin embargo, para ello deben asumirse adecuadamente los desafíos del Estado de derecho, procediendo al desarrollo de “instituciones, procesos y redes que desalienten la violencia electoral y, en caso de que estos no resultaran efectivos, la exigencia de responsabilidades a los autores de los actos violentos” (Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, pág. 62).



1.10. Formalizar mecanismos de colaboración para la coordinación y el intercambio de información con los OGE, con otras organizaciones competentes y con los partidos políticos

Es necesario mejorar los sistemas de intercambio de información y la coordinación entre las entidades encargadas de la seguridad y los demás actores electorales. La práctica demuestra que estos mecanismos de colaboración requieren tanto la flexibilidad como el compromiso de las organizaciones implicadas. Teniendo en cuenta que el mandato de estos organismos es garantizar la seguridad electoral, constituyen interlocutores fundamentales para los diferentes actores interesados, como los OGE, los partidos políticos y otras entidades y asociaciones ciudadanas relevantes. En particular, las responsabilidades de los cuerpos de seguridad de colaborar con el OGE y con otras instancias estatales deben quedar formalizadas en el marco jurídico correspondiente, o bien mediante acuerdos de colaboración entre las distintas instituciones. La colaboración permitirá asimismo un mejor intercambio de información, así como la realización de análisis holísticos y la coordinación de las labores de prevención y reducción de riesgos.

Caso: Liberia

Si bien se consideró que las elecciones generales celebradas en 2005 estuvieron libres de violencia y se desarrollaron y gestionaron de forma ordenada, se registraron algunos incidentes de violencia durante la fase de la campaña electoral, a pesar del compromiso asumido por los partidos políticos de abstenerse de ejercer violencia e intimidación mediante la firma de un código de conducta (Delegaciones de Observación Internacional, 2005, págs. 1 y 14). Con anterioridad a las elecciones generales de 2011, la Policía Nacional de Liberia (LNP) y 11 partidos políticos firmaron un memorándum de entendimiento que regulaba la celebración de los mítines políticos con el fin de garantizar un clima de paz durante las elecciones. El memorándum especificaba que (a) cada partido político debía seleccionar al menos a dos personas para colaborar con la LNP durante los mítines, las marchas y las campañas, y que (b) todas las marchas debían estar controladas por agentes de la LNP de forma pacífica (Johnson, 2011).

Mejoras en la infraestructura para la paz

Las mejoras en la infraestructura para la paz consisten en poner en marcha capacidades para construir la paz y prevenir los conflictos a todos los niveles, desde el ámbito comunitario hasta el ámbito nacional. Estas estrategias incluyen la movilización y la coordinación de los actores tanto estatales como no estatales, es decir: las organizaciones de la sociedad civil, los líderes tradicionales y religiosos, determinadas personalidades de reconocido prestigio y otras organizaciones y personas con capacidad para desactivar y rebajar las tensiones y la violencia en los procesos electorales. El valor de las infraestructuras para la paz en la prevención y reducción de la violencia electoral en distintos contextos nacionales está ampliamente documentada (van Tongeren y Brand-Jacobsen, 2012, págs. 18-21). La fase electoral inicial, en la que se debate la creación de los marcos jurídicos e institucionales para la organización y el desarrollo de las elecciones, es una buena oportunidad para implicar desde el comienzo a los distintos partícipes, tanto estatales como no estatales. Por una parte, todos ellos pueden facilitar un consenso nacional respecto a los marcos jurídicos electorales, y por otra, tienen la capacidad de promover y defender el papel que desempeñan las entidades de la sociedad civil y los líderes tradicionales en la resolución de los conflictos electorales.

1.11. Movilizar e implicar a los actores no estatales en el debate sobre el marco electoral con el fin de lograr la participación de los ciudadanos y un consenso a nivel nacional

Por lo que respecta a la reforma del marco jurídico electoral, contar con la participación de las múltiples partes interesadas dotadas de un mismo mandato e interés en contribuir al desarrollo de las elecciones de manera pacífica puede ser fundamental para evitar controversias legales posteriores. Cuando los procesos formales no tienen carácter inclusivo y carecen de la confianza de los actores no estatales, estos pueden dar lugar a iniciativas como foros de cooperación que reúnan a los actores implicados, como los OGE, los partidos políticos, los OS, las estructuras de gobierno tradicionales o comunitarias y las organizaciones de la sociedad civil. Estos foros pueden crear un clima de confianza y participación, asegurando así la implicación de los grupos minoritarios y el equilibrio en la representación de género. Asimismo, pueden obtener el compromiso de las organizaciones implicadas de adherirse a las conclusiones que resulten de los distintos debates o de aplicarlas. En caso de que los actores políticos se muestren reticentes a aceptar las reformas, una acción posible es invitar a especialistas a nivel nacional e internacional o a personas de reconocido prestigio para actuar como mediadores, de manera que logren unificar los diversos procesos, los criterios aplicables y las obligaciones vigentes en el ámbito internacional.

Caso: Guinea-Bissau

Las elecciones presidenciales de 2005 tenían como objetivo poner punto final a una historia marcada por la guerra civil y la violencia política en Guinea-Bissau. En 2003 se adoptó una Carta de Transición que permitiera a un gobierno de transición gobernar el país hasta que resultara elegido un nuevo líder. Antes de las elecciones presidenciales de 2005, el colectivo denominado Ciudadanos de Buena Voluntad (CGWTF), con el apoyo del Proyecto Internacional por la Paz y la Prosperidad, contrató a expertos jurídicos para que llevaran a cabo una revisión de las leyes electorales relativas a la candidatura para los cargos públicos recogidas en la Carta de Transición. Tras esta revisión, la recomendación del CGWTF fue que el estatus legal de la Carta debía ser reconocido por el Tribunal Superior, con el fin de resolver los problemas relativos a los requisitos para la candidatura a la presidencia (PNUD, 2009, págs. 40-41). El CGWTF también elaboró un código de conducta electoral en el que apostaba por una “campana centrada en los temas importantes, desarrollada en un clima pacífico”, que contó con el apoyo de todos los candidatos excepto uno. El código de conducta se difundió en francés y en árabe, y en las zonas rurales fue introducido por los líderes religiosos y de la sociedad civil. Las organizaciones internacionales y los líderes nacionales destacaron la importante labor del colectivo CGWTF por su valiosa contribución para fomentar un debate nacional sobre el marco jurídico electoral (Proyecto Internacional por la Paz y la Prosperidad, 2005; PNUD, 2009, págs. 1-40).

1.12. Promover un mayor conocimiento de las funciones de los actores no estatales y de su contribución a que las elecciones puedan desarrollarse en un clima de paz, reivindicando la integración de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el marco jurídico electoral

El impacto de la labor realizada por las instituciones formales, como los OGE y los OS, en la prevención y reducción de la violencia electoral puede verse amplificado por la combinación de las iniciativas ya existentes en el ámbito de la construcción de la paz y la prevención de los conflictos. Estas iniciativas pueden consistir en comités de mediación nacional, consejos de paz y la intervención de líderes tradicionales y religiosos, así como de actores individuales e institucionales de reconocido prestigio, como organizaciones de mujeres y activistas que promuevan la igualdad de género y la participación. El reconocimiento formal de estos actores en el marco jurídico electoral y su integración en los mecanismos de mediación y

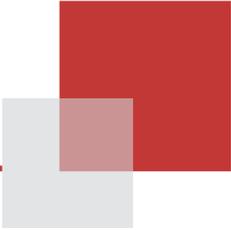


resolución de conflictos puede ser una estrategia efectiva para prevenir y reducir la violencia electoral.

Caso: Sudáfrica

La transición de Sudáfrica del apartheid hacia una nueva estructura democrática entre 1991 y 1994 se vio respaldada por un desarrollo bastante avanzado de la arquitectura para la paz, cuyo máximo exponente fueron las mesas locales para la paz (LPC). Las LPC fueron fruto del Acuerdo de Paz Nacional firmado en septiembre de 1991 por 27 actores interesados en la situación de Sudáfrica, y reunió al gobierno, a los principales partidos políticos y a los principales movimientos de liberación. La Ley Electoral de Sudáfrica (103A, introducida en 2003 como modificación a la Ley Electoral n.º 34 de 2003) estipula que la Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC) está facultada para resolver cualquier conflicto electoral, reclamación o incumplimiento del código de conducta a través de mecanismos de conciliación o mediación (Tip, 2011).

2. Planificación y ejecución



Una vez finalizado el marco jurídico electoral, debe iniciarse la planificación y la preparación para la ejecución de las actividades electorales. Este proceso consiste en el desarrollo de planes operativos para la implantación de las diferentes fases del ciclo electoral, a saber: la información a los votantes; el registro de los votantes, de los partidos políticos, de los candidatos y de los observadores; las campañas realizadas por los partidos políticos; los procesos de votación y recuento de los votos; y la gestión de los resultados. Los planes logísticos señalan las actividades que deben realizarse, los plazos establecidos, el ámbito geográfico de aplicación, los recursos humanos y la capacitación necesaria, así como el presupuesto, entre otros aspectos. Las deficiencias o las posibles polémicas en torno a una determinada fase electoral pueden comprometer la integridad de las fases siguientes o incluso del proceso electoral en su totalidad.

En las sociedades con tendencia a los conflictos, la organización de procesos electorales puede agravar las tensiones existentes, lo que puede desencadenar confrontaciones violentas. Por otra parte, es posible que las tensiones se extiendan a los procesos electorales, afectando así a los actores, eventos, materiales y centros electorales. Por tanto, es importante que la planificación de los comicios se lleve a cabo respetando los plazos establecidos, adoptando una perspectiva holística y teniendo en cuenta los conflictos existentes, considerando tanto el proceso como los factores estructurales de los conflictos. Para poder valorar adecuadamente la dimensión del conflicto, resulta muy útil realizar un análisis preliminar de los riesgos durante la fase de planificación.

Mejoras en la gestión y la justicia electoral

El proceso de planificación está dirigido por un OGE. Algunas de las consideraciones fundamentales que deben tenerse en cuenta en la planificación electoral tienen que ver con los plazos y el calendario en que se desarrollan los eventos electorales, así como con los recursos (tanto humanos como económicos) necesarios para la realización de las distintas actividades. Algunas cuestiones específicas se refieren a los gastos que conllevan algunas actividades, a la contratación y la formación del personal implicado en el proceso electoral, a la adquisición del material electoral, a la organización logística, a la comunicación y a la seguridad, entre otras. Al mantener abierto un espacio amplio de consulta con el OGE y con los actores externos, se logran procesos de planificación con una perspectiva holística, que respetan los tiempos necesarios y que se llevan a cabo de forma exhaustiva y sistemática. En las sociedades con tendencia a los conflictos, sería conveniente que el OGE realizara una evaluación de los riesgos para identificar posibles deficiencias y amenazas a la seguridad, tanto



con carácter interno como externo a los procesos electorales. Asimismo, este órgano debería establecer la capacidad analítica adecuada para registrar los incidentes y observar los cambios que pueden afectar a los distintos riesgos en las diferentes fases electorales. En este caso, siempre que sea posible, los procesos de planificación deben incluir información concreta sobre el modo de hacer frente a estas amenazas.

Tabla 2. Planificación y preparación para la ejecución de las actividades electorales

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>2.1. Desde una perspectiva de coordinación interinstitucional, realizar una previsión de los factores y escenarios que pueden suponer riesgos en las diferentes fases del ciclo electoral y en las distintas zonas geográficas.</p> <p>2.2. Obtener suficientes fondos para llevar a cabo las actividades electorales y destinar partidas específicas a las labores de prevención de conflictos y violencia.</p> <p>2.3. Garantizar que el proceso de delimitación de los distritos se lleve a cabo según criterios temporales adecuados y que los resultados cuenten con la aceptación de las distintas partes interesadas.</p> <p>2.4. Garantizar que los plazos para la implantación logística de las actividades electorales sean realistas y factibles, y que se incorporen al calendario electoral.</p> <p>2.5. Crear organismos y mecanismos de resolución de conflictos al inicio del proceso.</p> <p>2.6. Diseñar modelos de material electoral a modo de prueba al comienzo del proceso y verificar su funcionalidad y fiabilidad.</p> <p>2.7. Desarrollar capacidades de recogida y análisis de datos para conocer los niveles de riesgo y tomar decisiones de manera fundamentada, teniendo en cuenta los conflictos existentes.</p> <p>2.8. Garantizar que la introducción de soluciones electorales basadas en la tecnología de la información sea fácil de gestionar y se lleve a cabo en el momento oportuno.</p> <p>2.9. Garantizar el cumplimiento de las condiciones políticas previas necesarias para la ejecución de las actividades técnicas.</p>	<p>2.10. Realizar en el momento adecuado una evaluación de los riesgos en materia de seguridad vinculados a los procesos electorales en sus diferentes fases y en las distintas zonas geográficas.</p> <p>2.11. Poner en marcha una estrategia de seguridad electoral con el fin de proteger a los distintos actores, eventos, centros y materiales electorales durante las diferentes fases electorales.</p> <p>2.12. Garantizar que la planificación conjunta de los dispositivos de seguridad, en la que participan múltiples OS y el OGE en cuestión, sea un ejercicio colaborativo a nivel nacional y subnacional.</p> <p>2.13. Desarrollar un plan de formación para los OS sobre las cuestiones específicas que deben tenerse en cuenta en su intervención durante el proceso electoral.</p>	<p>2.14. Identificar las organizaciones y personas que tienen el interés o la capacidad de fomentar la paz y la resolución de los conflictos durante las elecciones a nivel nacional y subnacional.</p> <p>2.15. Incorporarse a los foros de discusión existentes o crear foros nuevos para fomentar el diálogo participativo entre los OGE, los OS y los actores no estatales en la fase de planificación de los procesos electorales.</p> <p>2.16. Formalizar la coordinación entre los actores estatales y no estatales durante las elecciones, y movilizar suficientes recursos humanos y económicos para realizar acciones conjuntas entre ambos.</p> <p>2.17. Consultar a los líderes tradicionales y religiosos para entender sus intereses y su potencial aportación a la mediación en los conflictos electorales.</p>

2.1. Desde una perspectiva de coordinación interinstitucional, realizar una previsión de los factores y escenarios que pueden suponer riesgos en las diferentes fases del ciclo electoral y en las distintas zonas geográficas

Para llevar a cabo una planificación que tenga en cuenta los conflictos existentes, es necesario realizar un análisis pormenorizado de los riesgos en materia de seguridad que están asociados a los procesos electorales. Desde el comienzo del proceso debe efectuarse un análisis, basado en la coordinación interinstitucional, que aglutine a los funcionarios electorales, los OS, las organizaciones de la sociedad civil y los investigadores del ámbito académico, entre otros. Este ejercicio permitirá investigar el historial de violencia electoral y las tendencias actuales en este sentido a nivel nacional, provincial y local. Asimismo, el análisis preliminar de los riesgos deberá explorar posibles estrategias de prevención y reducción de riesgos. Debido a los cambios que caracterizan la dinámica de los procesos electorales, tras el análisis preliminar debería realizarse un seguimiento periódico para valorar los posibles riesgos emergentes.

Caso: Kenya

Como consecuencia de los brotes de violencia electoral que surgieron entre los años 2007-2008 en Kenya, la IEBC de Kenya puso en marcha una serie de medidas para reforzar su capacidad para prevenir y atenuar la violencia electoral de cara a las elecciones generales de marzo de 2013. La IEBC, con el apoyo de IDEA Internacional, organizó una sesión en la que participaron el personal de la propia IEBC, la policía y las agencias de inteligencia del país, diversas comisiones nacionales de derechos humanos y reconciliación y distintos expertos del ámbito académico. Los participantes mantuvieron conversaciones durante dos días, centradas en definir los riesgos electorales en las distintas provincias antes de la celebración de las elecciones generales. También se contemplaron los riesgos asociados con las diferentes fases del ciclo electoral. Simultáneamente, se llevó a cabo una encuesta a la opinión pública para conocer las percepciones de los ciudadanos en este sentido. Estas actuaciones permitieron generar un análisis preliminar de los riesgos en el que se identificaron 14 factores de riesgo que debían ser controlados y analizados a lo largo de las diferentes fases electorales (Asplund, 2012).

Caso: México

Las elecciones en México son ejercicios complejos que, debido a la presencia de grupos de delincuencia organizada, suelen presentar importantes desafíos en materia de seguridad. Durante las fases de planificación, el IFE mantiene contactos con los principales organismos y entidades a nivel nacional, como el ejército, la marina, la policía, las organizaciones de protección civil, las empresas de suministros (electricidad y agua) y otras representadas en el Grupo de Coordinación para la Atención de Instalaciones Estratégicas. El Grupo coordina la planificación logística y la prevención y reducción de conflictos en distintas zonas, que abarca también los procesos electorales (Alihodžić, 2012). Mediante el intercambio interinstitucional de datos, el IFE tiene la posibilidad de identificar las áreas de mayor riesgo en los procesos electorales.

Caso: Pakistán

Históricamente, las elecciones en Pakistán se han visto empañadas por la violencia. Cuando el Presidente anunció en 2013 la convocatoria de elecciones, la Comisión Electoral de Pakistán (ECP) inmediatamente empezó a elaborar un calendario electoral (Khan, 2013) que, una vez finalizado, se publicó en la página web de la ECP (Dawn.com, 2013). La transparencia resultante permitió a los partidos políticos mantener un estricto control del calendario y presentar alegaciones a los cambios que se propusieron al respecto. De hecho, a raíz de sus demandas, la ECP introdujo una modificación en el calendario. La modificación



de los plazos afectó a la presentación de la documentación destinada al nombramiento de los candidatos y al escrutinio de la documentación por parte de los asesores, así como a las fechas para la presentación de impugnaciones a los nombramientos (Comisión Electoral de Pakistán, 2013).

2.2. Obtener suficientes fondos para llevar a cabo las actividades electorales y destinar partidas específicas a las labores de prevención de conflictos y violencia

Los OGE necesitan fondos suficientes para mantener la integridad de las elecciones. Esto conlleva la necesidad de realizar inversiones para contar con personal electoral dotado de formación adecuada, la elaboración de material electoral de calidad, y el desarrollo de capacidades internas en términos de tecnología de la información y la comunicación, además de una buena proyección y una gran solidez en las relaciones públicas. Adicionalmente, un OGE debe contar con partidas presupuestarias concretas para recabar información imparcial que le permita evaluar la calidad de los procesos electorales y comprender las medidas que deben adoptarse para mejorar su integridad. En las sociedades con tendencia a los conflictos, puede ser especialmente importante asignar recursos a la prevención y reducción de la violencia electoral.

Caso: India

Con más de 700 millones de votantes, la India es la mayor democracia del mundo. La ECI tiene financiación gubernamental. El denominado “Fondo Consolidado” va destinado a sufragar los gastos relativos a personal, aspectos técnicos, máquinas de voto electrónico y diversos gastos administrativos. Los gobiernos federales estatales asumen los gastos vinculados con el personal de las sedes estatales y de los distritos, la impresión y el transporte de las papeletas electorales, la elaboración e impresión del registro electoral, la adquisición del material necesario para llevar a cabo todos los procesos electorales, la formación, los salarios de los funcionarios electorales y los gastos de los supervisores de las elecciones generales. Cada estado costea el gasto correspondiente al despliegue de los OS. Durante las elecciones parlamentarias celebradas en 2009, los fondos destinados a las labores de prevención, como la videovigilancia de las personas “peligrosas”, se obtuvieron a partir del presupuesto de las elecciones generales (Scharff, 2011, pág. 7). “Las amplias facultades otorgadas al ECI son el resultado de una interpretación libre y decidida de la constitución, que permita al gobierno hacer frente a los gastos necesarios. La contabilidad del ECI está sujeta a una auditoría realizada por el Interventor y Auditor General, cuyo informe debe presentarse ante el ‘Parlamento’” (Wall et al., 2006, pág. 195).

2.3. Garantizar que el proceso de delimitación de los distritos se lleve a cabo según criterios temporales adecuados y que los resultados cuenten con la aceptación de las distintas partes interesadas

La delimitación de los distritos electorales puede resultar muy complicada, especialmente en determinados sistemas electorales (Reynolds, Reilly y Ellis, 2005, pág. 153). Los distritos electorales suelen corresponderse con las divisiones administrativas de un país, lo que puede suponer una ventaja práctica cuando los ciudadanos están familiarizados con ellas. Sin embargo, existen también algunas desventajas. Estas divisiones pueden resultar artificiales y carecer de sentido para los ciudadanos, e incluso pueden dividir a comunidades naturales basadas en criterios raciales, étnicos, religiosos o lingüísticos (Red de Conocimientos Electorales ACE, 2012a). La decisión de crear distritos electorales, por tanto, puede ser un asunto delicado, y es importante contar con información adecuada para evitar establecer divisiones dentro de estas comunidades tradicionales. Los principios fundamentales de la delimitación de los distritos son: (a) la imparcialidad de la autoridad de los distritos; (b) la igualdad en el peso del voto; (c) la representatividad de las comunidades cohesionadas según

fronteras administrativas, rasgos geográficos e intereses; (d) la no discriminación por motivos de raza, color, idioma, religión o aspectos afines; y (e) la transparencia y la accesibilidad para el público (Fundación Internacional para Sistemas Electorales, 2007, pág. 59). El OGE debe planificar y delimitar los distritos electorales de manera colaborativa con el fin de prevenir actos violentos (PNUD, 2009, pág. 45). En este sentido, se podrían poner en marcha mecanismos de resolución de conflictos para hacer frente a las posibles reclamaciones. Es posible que la capacidad técnica de un OGE para implementar la delimitación de los distritos electorales requiera el uso de software de sistemas de información geográfica (SIG) (Red de Conocimientos Electorales ACE, 2012b).

Caso: Sudáfrica

En los preparativos de las elecciones generales que se celebraron en Sudáfrica en 1999 —las segundas elecciones no raciales— se incluyeron algunos ajustes a la delimitación de los distritos electorales. El proceso comenzó en 1997, cuando el Comité de Dirección Electoral, en colaboración con el Departamento de Estadística y Territorio, creó una base de datos geoespaciales para todo el país. Un año más tarde, la base de datos se entregó a la IEC. Se utilizó software SIG para delimitar aproximadamente 14.500 distritos electorales. De forma simultánea, los funcionarios electorales de cada municipio habían recibido instrucciones de convocar a los comités de coordinación de los partidos, formados por representantes locales de todos los partidos políticos, para examinar los mapas de nueva creación en los que constaba la delimitación de los distritos electorales. En total, la IEC solo recibió seis impugnaciones, y todas ellas se resolvieron en las dos semanas posteriores a las elecciones. En reconocimiento a su labor, la IEC recibió el prestigioso Premio 2000 Computerworld Smithsonian en la categoría de Gobiernos y Organizaciones sin ánimo de lucro por “las aplicaciones innovadoras de la tecnología de la información en beneficio de la sociedad”. Se hizo mención especial al uso innovador de los sistemas SIG por parte de la IEC (Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África, 2002).

2.4. Garantizar que los plazos para la implantación logística de las actividades electorales sean realistas y factibles, y que se incorporen al calendario electoral

Aun cuando el calendario electoral esté definido por el marco jurídico, la normativa puede dejar la decisión sobre la fecha exacta de las elecciones a la discreción de los OGE, que por tanto tendrían la facultad de decidir sobre la duración de las diferentes fases electorales. En el plano temporal y secuencial de las elecciones, el OGE debe contemplar plazos suficientemente amplios para la implantación de todas las actividades preparatorias que preceden a la jornada electoral. Los plazos poco realistas pueden ocasionar retrasos y de este modo, afectar a la credibilidad de los procesos electorales y de sus resultados. La planificación del calendario electoral debe tener en cuenta los riesgos externos, particularmente en áreas que tengan tendencia a los riesgos ambientales, así como a condiciones climatológicas adversas. En algunos países, la temporada de la siembra puede afectar a la participación de las mujeres debido a las funciones que desempeñan en la producción de la alimentación. Las condiciones climatológicas desfavorables pueden tener consecuencias para el transporte del material electoral y el acceso a los centros electorales por parte de los ciudadanos, y el tiempo perdido en estos casos puede ser difícil o incluso imposible de recuperar. Asimismo, cuando un OGE lleva a cabo la planificación, ha de tener en cuenta si puede ser aplicable una posible segunda vuelta de las elecciones. La segunda vuelta de las elecciones presidenciales puede ser una cuestión especialmente delicada, debido a todo lo que está en juego a nivel electoral y a la frustración que puede generarse durante el período que precede a la segunda vuelta. Una vez establecidos los plazos, deben incluirse en un calendario electoral y actualizarse periódicamente.



2.5. Crear organismos y mecanismos de resolución de conflictos al inicio del proceso

La existencia de mecanismos adecuados de resolución de conflictos electorales tiene un potencial inherente para prevenir la violencia. En la planificación se debe prestar atención al momento en que se hace frente a los conflictos y a la capacidad de los organismos competentes para asumir las reclamaciones, que pueden presentarse en un número elevado. Dado que un proceso electoral no puede detenerse por la introducción de una impugnación, es esencial poner en marcha mecanismos correctos de resolución de conflictos para que no se vea afectada la credibilidad del proceso electoral (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 22, 27-28).

Caso: Bhután

Después de las elecciones parlamentarias celebradas en Bhután en 2008, en las que se produjeron diversos actos de violencia (base de datos de UIP PARLINE, sin fecha), el OGE del país realizó un análisis de las deficiencias existentes en sus mecanismos de RCE y emprendió diversas acciones para paliar esas deficiencias. Las mejoras consistieron en: (a) la creación de un órgano de RCE con dos instancias; (b) la introducción de normas más claras para la resolución de las reclamaciones; (c) la elaboración de directrices para la presentación de reclamaciones de forma correcta; (d) el establecimiento de comités de investigación; (e) una mayor regulación de las audiencias; (f) un mejor asesoramiento para la toma de decisiones; (g) la adopción de resoluciones sumarias; (h) la introducción de estipulaciones más claras para la adopción de resoluciones firmes y vinculantes; (i) el establecimiento de plazos para la investigación de las causas; (j) la remisión o vista obligatoria, y (k) la asunción de reclamaciones durante el período no electoral (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 55-57).

2.6. Diseñar modelos de material electoral a modo de prueba al comienzo del proceso y verificar su funcionalidad y fiabilidad

Los materiales electorales, como los formularios de registro de votantes, los registros electorales provisionales y definitivos, las papeletas de voto y los formularios de tabulación, deben elaborarse cuidadosamente para minimizar posibles errores y conflictos. Estos materiales deben ser claros, concisos y comprensibles para el conjunto de la población, incluidas las minorías lingüísticas y las personas con discapacidades, y deben contar con elementos de seguridad como marcas de agua y seguridad en la impresión, u otros que sean adecuados para el contexto de aplicación. Es conveniente asignar tiempo suficiente al diseño, la verificación y el proceso de mejora de los materiales electorales, para evitar las tensiones que pueden generar los problemas técnicos. Además, hay muchos países que carecen de la capacidad necesaria para imprimir o elaborar algunos de estos materiales, por lo que se ven obligados a importarlos. En estos casos es vital que exista una buena comunicación con los distintos actores internos. El proceso de elaboración y verificación de los modelos de prueba del material electoral, así como la preparación de las medidas de seguridad que deben adoptar los proveedores de los países que se encargan de la impresión, son aspectos importantes a tener en cuenta para los actores implicados en las elecciones. Las decisiones y las actividades deben planificarse anticipadamente para compensar los posibles retrasos atribuibles a la cadena de suministro, que suele ser más larga en estas circunstancias.

2.7. Desarrollar capacidades de recogida y análisis de datos para conocer los niveles de riesgo y tomar decisiones de manera fundamentada, teniendo en cuenta los conflictos existentes

Por lo que respecta a los diversos factores que dan lugar a brotes de violencia electoral, pueden referirse específicamente al propio proceso (factores electorales) o pueden tener que

ver con el contexto (factores estructurales). La evaluación de los riesgos es una metodología útil para valorar los factores que pueden conllevar riesgos en un determinado contexto nacional y electoral. Sin embargo, los riesgos asociados con factores determinados pueden variar a lo largo del tiempo; por ello, algunos que a priori no se califican como factores de riesgo pueden resurgir durante las etapas posteriores de los procesos electorales. Por consiguiente, es importante establecer una capacidad permanente en el seno de los OGE para analizar las dinámicas de riesgo a lo largo de todo el ciclo electoral, lo que implica la recogida de datos y la realización de análisis de forma continuada con el fin de obtener información que permita tomar decisiones en materia electoral teniendo en cuenta las situaciones de conflicto. Estos análisis también pueden utilizarse para movilizar a entidades externas que estén facultadas y tengan capacidad para abordar los riesgos que se hayan identificado, como los OS y otros actores, tanto estatales como no estatales. Al mismo tiempo, resultará muy conveniente que los OGE dispongan de datos de calidad y de análisis generados por entidades y actores externos que sean susceptibles de ser compartidos.

Caso: México

Un año antes de las elecciones legislativas de 2009, México sufrió un aumento en el número de atentados perpetrados contra la sociedad civil por grupos de la delincuencia organizada, que causaron miedo e incertidumbre entre la población. Debido al aumento de los riesgos en materia de seguridad, el IFE puso en marcha una estrategia generalizada para la prevención de atentados contra ciudadanos y actores políticos. Se crearon dos mecanismos, un “sistema de información político-electoral” y un “programa de análisis de escenarios”, que permitieron al IFE evaluar los riesgos relativos al tráfico de drogas, asesinatos, robos, secuestros, pobreza y a la complejidad electoral en todo el país. En el “índice de riesgo estatal” se incluyeron datos acerca del personal del ámbito gubernamental, de seguridad y de los organismos de comunicaciones e infraestructuras. El objetivo del diseño del sistema era minimizar los riesgos vinculados con el proceso electoral y proteger al electorado que acudiría a las urnas en 2009. La estrategia global contribuyó a que las decisiones sobre las medidas preventivas se adoptaran a partir de criterios bien fundamentados.

2.8. Garantizar que la introducción de soluciones electorales basadas en la tecnología de la información sea fácil de gestionar y se lleve a cabo en el momento oportuno

Los OGE están adoptando cada vez más soluciones sofisticadas basadas en la tecnología de la información para la implementación y la gestión de los procesos electorales que resultan delicados y complejos. Algunos de los sistemas más utilizados son el sistema electrónico de identificación de electores, el voto electrónico y el sistema de transmisión electrónica de los resultados electorales. El uso de la tecnología de la información agiliza los procesos electorales y los hace menos propensos a los errores humanos, contribuyendo así a aumentar la confianza y la credibilidad de los resultados. El aspecto negativo es que los retrasos en la entrega de estos sistemas, así como la necesidad de realizar pruebas para verificar su funcionamiento o las posibles averías, pueden ocasionar graves problemas a los administradores de los procesos electorales, que pueden tener como consecuencia una pérdida de la confianza de los ciudadanos y una menor credibilidad de los resultados. Para reducir los riesgos vinculados a la introducción de las nuevas tecnologías, los OGE deben asegurarse de que la adquisición y la comprobación de los equipos se lleven a cabo durante la etapa inicial de los procesos electorales. Esto permitirá compensar las posibles demoras o averías, poniendo en marcha recursos y procedimientos alternativos. La experiencia demuestra que la introducción de las tecnologías de la información tiende a funcionar mejor cuando su desarrollo e implementación es gradual y cuenta con la confianza y el apoyo de todas las partes interesadas a nivel nacional.



Caso: Brasil

“La introducción del voto electrónico en Brasil se vio motivada por factores económicos y relacionados con la prevención del fraude. El país optó por su introducción gradual durante varios años, mediante un enfoque que incluyó los siguientes pasos:

- información cívica para los votantes, incluyendo estudios de utilidad y factibilidad cuya realización comenzó en 1986;
- desarrollo de capacidades dentro del OGE y digitalización de la suma de resultados;
- desarrollo de hardware y de software con la participación de expertos técnicos nacionales;
- realización de pruebas con los equipos en el contexto brasileño;
- toma de una decisión final por parte del OGE sobre el tipo de equipo idóneo para el contexto brasileño;
- control de calidad y realización de pruebas en diversos entornos;
- autorización para usar el voto electrónico en las elecciones locales y municipales;
- evaluación postelectoral y posteriores reformas para mejorar la calidad, e
- implementación plena del voto electrónico en los comicios generales de 2002.

Se realizó una competencia entre ‘hackers’ en 2009 para generar confianza adicional en la tecnología. Con el paso de los años, tanto los ciudadanos como las otras partes interesadas adquirieron suficiente confianza en el sistema, de forma que el comprobante impreso con que empezó el cambio fue considerado redundante y se desechó, luego de problemas técnicos relacionados con las impresoras. Si bien los sistemas que no utilizan comprobantes impresos suelen ser objeto de cuestionamientos, el caso brasileño ilustra lo que puede lograrse mediante el desarrollo de la confianza, las capacidades y el consenso en el transcurso de muchos años y varios ciclos electorales” (IDEA Internacional, 2011).

2.9. Garantizar el cumplimiento de las condiciones políticas previas necesarias para la ejecución de las actividades técnicas

En ocasiones las elecciones se llevan a cabo en contextos nacionales con un panorama político tremendamente complejo. Las divisiones políticas en el seno de las instituciones del poder legislativo y ejecutivo pueden aumentar aún más la complejidad de los procesos electorales, lo que exige una mayor integridad y capacidad operativa de las organizaciones con mandatos electorales. Si bien puede ser importante conseguir un consenso político entre los diversos actores políticos implicados que otorgue legitimidad al OGE, estos órganos deben ser conscientes de las fases y las actividades que resultan más delicadas, con el fin de lograr el mantenimiento del consenso antes y durante la implementación de determinados aspectos técnicos de las elecciones. Esto puede poner a prueba la sensibilidad y la capacidad de generar consenso por parte de los administradores electorales.

Caso: México

Para cumplir su mandato en el complejo contexto político de México, el IFE distingue entre dos aspectos de la gestión electoral. El primero es la dimensión técnica, que conlleva la gestión de los recursos y las actividades logísticas para garantizar que los procesos electorales se lleven a cabo respetando los plazos establecidos, en un clima de paz y credibilidad. La segunda dimensión es de carácter político. El IFE reconoce que los administradores

electorales deben tener buen criterio respecto a la situación política para poder entender las posibles connotaciones políticas de las distintas actividades electorales. Esto les permitirá tomar decisiones electorales políticamente sensibles y adoptar medidas para que los procesos electorales no generen polémicas a nivel político. De hecho, la experiencia en México confirma que hay una relación entre las dimensiones técnica y política de los procesos electorales. La política y la técnica cambian de forma conjunta: la técnica es el órgano administrativo, mientras que la política es lo que da sentido y alimenta el espíritu de la administración (Carrillo Poblano, 2013).

Mejoras en la seguridad electoral

La planificación de las medidas preventivas y de las respuestas en materia de seguridad debe abordarse teniendo en cuenta la evaluación de los riesgos existentes en el entorno de las elecciones generales y los asuntos específicos relativos al panorama geográfico o político (Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África, 2006, pág. 2). Los cuerpos de seguridad están habituados a llevar a cabo la planificación estratégica y operativa en materia de seguridad. No obstante, en un año electoral esta planificación debe tener en cuenta la dinámica de los conflictos electorales (que puede estar caracterizada por el aumento de las tensiones y los conflictos políticos), y la necesidad de garantizar la seguridad de numerosos actores, actividades y centros electorales, manejando un gran volumen de información. Para dar apoyo y reforzar la integridad de los procesos electorales, la planificación de la seguridad electoral a cargo de los OS debe tener en cuenta la variable temporal, y recabar información precisa sobre las necesidades específicas en el marco electoral. Se debe prestar atención especial a los riesgos electorales, a la necesidad de garantizar la protección física (de actores, eventos, centros y materiales), a los recursos humanos y económicos y a la coordinación con otros actores implicados, entre otros aspectos.

2.10. Realizar en el momento adecuado una evaluación de los riesgos en materia de seguridad vinculados a los procesos electorales en sus diferentes fases y en las distintas zonas geográficas

Los OS deben movilizar sus conocimientos a nivel organizativo para realizar una evaluación exhaustiva de los riesgos que pueden producirse en las primeras fases de los procesos electorales. En esta evaluación se analizará la dinámica de los conflictos electorales de las distintas zonas geográficas, tanto históricamente como en el momento actual. En la mayor medida posible, deben coordinarse con todas las partes interesadas, como los OGE, los ministerios implicados (por ejemplo, Interior, Defensa, Policía, Justicia, Sanidad y Transportes), los gobiernos municipales, los partidos políticos, y las organizaciones de la sociedad civil (PNUD, 2009, pág. 33). Tener un conocimiento profundo de los aspectos que conducen a los actores políticos a recurrir al uso de la violencia durante los procesos electorales puede ser de gran ayuda para planificar respuestas adecuadas en términos de seguridad (Sharma y Kammerud, 2010, pág. 10).

Caso: Colombia

En 2008, el gobierno de Colombia consideró que los grupos armados ilegales podrían recurrir a la intimidación y a otros medios violentos, lo que causaría problemas en las elecciones municipales que se celebrarían en 2011 al menos en un tercio del país. Como respuesta, el Ministerio de Defensa delimitó las zonas de alto riesgo, centrándose específicamente en la seguridad electoral. Un total de 53 centros policiales a nivel regional participaron en el proceso de definir las zonas de riesgo mediante el uso de los datos estadísticos existentes y de encuestas específicas. Mediante este ejercicio se identificaron 58 municipios donde existía una mayor probabilidad de que los candidatos estuvieran expuestos



a riesgos en materia de seguridad. De este modo se dotó a las zonas de alto riesgo de protocolos de seguridad y programas de protección con el fin de garantizar el funcionamiento del proceso electoral. Asimismo se instó a los actores políticos que se desplazaron a las zonas donde se habían habilitado sistemas de protección a que informaran a la policía antes de iniciar sus viajes. Esto permitió a las autoridades “aplicar medidas de protección adecuadas” (Cawley, 2011).

2.11. Poner en marcha una estrategia de seguridad electoral con el fin de proteger a los distintos actores, eventos, centros y materiales electorales durante las diferentes fases electorales

La puesta en marcha de planes de seguridad electoral permite traducir los conceptos generales de seguridad electoral en medidas prácticas, lo que hace posible definir las categorías específicas que necesitan protección, como los actores (funcionarios electorales, líderes políticos), eventos electorales (mítines de los partidos políticos, por ejemplo), centros electorales (centros de registro de votantes, oficinas de los OGE e instalaciones para el almacenamiento de los materiales electorales) y materiales electorales (en particular los materiales sensibles). Asimismo, en estos planes se relacionará las necesidades concretas de seguridad con las fases específicas del ciclo electoral, asignando así las correspondientes responsabilidades a nivel interinstitucional.

Caso: India

En el período previo a las elecciones parlamentarias de 2009, la ECI se enfrentaba a la responsabilidad de implantar una estrategia de seguridad electoral para la protección de los actores, centros y materiales electorales, un gran desafío que implicaba la organización de medidas de seguridad para la protección de 828.000 colegios electorales. Para compensar la falta de personal de seguridad, dada la enorme demanda existente, el ECI dio instrucciones detalladas a los máximos responsables de los funcionarios electorales de cada estado para que realizaran una evaluación provisional de los lugares donde debía situarse un dispositivo adicional de seguridad y donde era necesario adoptar medidas específicas para impedir que se cometiera fraude o se produjeran actos de violencia. A través de la “detección de zonas vulnerables”, una metodología que tenía por objeto ayudar a los responsables a identificar qué centros serían los más vulnerables, durante las elecciones estos podrían contar con efectivos adicionales de la Fuerza Central de la Reserva Policial (CRPF), un cuerpo de policía paramilitar en dependencia del Ministerio del Interior de la India. Así, la CRPF actuó bajo el mando del Director General de la Policía, que recibió órdenes del máximo responsable del funcionariado electoral durante los comicios. Como consecuencia, descendió el número de incidentes vinculados con las elecciones y las elecciones celebradas en 2009 se declararon entre las más pacíficas de la historia del país (Scharff, 2011, págs. 1-8).

2.12. Garantizar que la planificación conjunta de los dispositivos de seguridad, en la que participan múltiples OS y el OGE en cuestión, sea un ejercicio colaborativo a nivel nacional y subnacional

La seguridad electoral es más efectiva cuando se adapta al contexto local. La implantación de estrategias de seguridad electoral puede exigir el establecimiento de entidades de coordinación conjunta, como equipos de trabajo o centros de operaciones conjuntas durante el período electoral (Creative Associates International, 2010, págs. 25-26). Estos foros de seguridad tienen como objetivo mantener y fomentar una mayor coordinación de los distintos organismos implicados durante el ciclo electoral. La planificación de las medidas de seguridad también puede tener en cuenta una serie de actores de un ámbito más amplio, como los partidos políticos, otros ministerios y los colectivos de la sociedad civil (PNUD, 2009, pág. 86).

Caso: Kenya

La violencia postelectoral ocurrida entre los años 2007-2008 costó la vida a más de 1.500 ciudadanos en Kenya, además de causar el desplazamiento interno de más de 300.000 personas (Roberts, 2009). En el contexto de los preparativos del referéndum constitucional de 2010, la Comisión Electoral Provisional Independiente (IIEC) y la policía de Kenya colaboraron en el desarrollo de un plan integral de seguridad electoral. La metodología utilizada incluyó la identificación del personal de seguridad necesario para garantizar la protección del proceso electoral. Los responsables de las distintas divisiones de la policía llevaron a cabo una evaluación de las necesidades, y la información resultante fue consolidada a nivel nacional y posteriormente contrastada con un informe exhaustivo que se transmitió a la Comisión. La IIEC, a través de un comité de seguridad, colaboró estrechamente con el Ministerio del Interior y la policía en la organización de la operativa de seguridad antes de las elecciones. El comité también consultó al Departamento de la Presidencia, al Departamento de Registro de Personas e Inmigración y al Ministerio de Justicia, Cohesión Nacional y Asuntos Constitucionales, con el fin de “poner en marcha las actividades electorales de forma efectiva”. Para reforzar la capacidad de la policía de Kenya de proporcionar la seguridad electoral necesaria durante el período preelectoral y postelectoral, distintos miembros de los Servicios de Medioambiente y del Departamento de Prisiones fueron seleccionados y nombrados agentes de la policía, tras haber recibido la formación oportuna (Hassan, 2010, págs. 7 y 9).

2.13. Desarrollar un plan de formación para los OS sobre las cuestiones específicas que deben tenerse en cuenta en su intervención durante el proceso electoral

Los OS necesitan recibir formación para tener conocimiento de los desafíos específicos que conlleva su intervención durante los procesos electorales. Esta formación debe incluir sesiones de capacitación sobre los derechos humanos y la perspectiva de género (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), 2010). Por lo que respecta al desarrollo de metodologías y a la toma de decisiones sobre la dimensión temporal de la formación, resulta conveniente mantener una colaboración estrecha con el OGE correspondiente. El diseño de la metodología debe tener en cuenta los niveles de alfabetización y la diversidad lingüística de los agentes de seguridad, así como la duración de la formación. En caso de que la formación se imparta internamente y de forma gradual a distintos grupos de los OS, los formadores internos deberán tener la capacidad y el nivel suficiente para impartir los programas previstos.

Caso: Sudán

Las elecciones generales de 2010 se consideraron como un hito importante del Acuerdo Global de Paz firmado en 2005 que puso final al conflicto armado en Sudán (Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad), 2010, pág. 2). Con la colaboración del fondo colectivo para la asistencia electoral (Elections Assistance Basket Fund) del PNUD, de la Policía de la ONU y de la Misión de la ONU en Darfur, desarrollaron un programa de formación sobre seguridad electoral destinado a más de 34.000 agentes de policía sudaneses de distintos niveles antes de las elecciones generales de 2010. El programa formativo contenía un resumen de la ley electoral, del proceso de votación, del papel de la policía, de los delitos más probables y de los posibles escenarios que podían presentarse en el proceso electoral. La policía de la ONU también les entregó 27.000 copias en tamaño bolsillo a modo de guía orientativa de referencia que describía los procedimientos básicos y presentaba algunas recomendaciones que debía observar la policía en su conducta durante las jornadas de votación. El programa de formación abarcaba también el desarrollo de una estrategia para el dispositivo de seguridad activado durante una de las jornadas electorales para reducir los focos de tensión (PNUD para Sudán, marzo de 2010).



Mejoras en la infraestructura para la paz

Además de los OGE y los OS, cuyos mandatos y responsabilidades están claramente encaminados a garantizar que las elecciones transcurran de forma pacífica, puede haber otros actores, tanto a nivel estatal como no estatal, que tengan un interés especial en contribuir a que las elecciones se desarrollen en un entorno de paz. Pueden ser determinadas organizaciones de la sociedad civil, así como personas y colectivos que constituyen los pilares básicos de la infraestructura nacional para la paz. Durante la fase de planificación de las elecciones, estos actores deben actuar de forma proactiva, entablando conexiones con otras organizaciones y personas que tengan una agenda similar y una capacidad reconocida para mediar y resolver conflictos, como los líderes tradicionales. Para ello pueden establecerse foros de colaboración conjunta dirigidos a optimizar los esfuerzos y los resultados. Las medidas que conviene adoptar son la identificación de todas las organizaciones y actores con capacidad para contribuir a unas elecciones pacíficas, la promoción de plataformas y foros de colaboración, la movilización de los recursos, la planificación logística y el establecimiento de una colaboración con el OGE y los OS.

2.14. Identificar las organizaciones y personas que tienen el interés o la capacidad de fomentar la paz y la resolución de los conflictos durante las elecciones a nivel nacional y subnacional

Los mecanismos que resultan más efectivos para la prevención y reducción de los conflictos pueden adoptar diferentes formas en distintas sociedades. En las democracias consolidadas, las instituciones judiciales suelen contar con la confianza de los ciudadanos y pueden mediar en los conflictos o resolverlos de manera eficaz. En algunas sociedades, los mecanismos y las autoridades tradicionalmente responsables de la resolución de conflictos, como los líderes religiosos o tribales, complementan al sistema judicial y constituyen un instrumento fundamental para prevenir y atenuar los conflictos. En las sociedades que tienen mayor tendencia a la conflictividad, normalmente se necesitan medidas adicionales para desarrollar y aumentar las capacidades en materia de prevención de conflictos y construcción de la paz, mediante el establecimiento de consejos y foros de paz con funciones de coordinación, que aglutinen a organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, entidades gubernamentales, personalidades de reconocido prestigio y personas y organizaciones dedicadas a fomentar la igualdad de género y la participación de las mujeres. Para poder comprender la magnitud total del potencial de construcción de la paz y prevención de los conflictos es conveniente definir los componentes de la infraestructura existente para la paz.

2.15. Incorporarse a los foros de discusión existentes o crear foros nuevos para fomentar el diálogo participativo entre los OGE, los OS y los actores no estatales en la fase de planificación de los procesos electorales

La articulación de un diálogo participativo y democrático a través de foros y consultas entre los actores estatales y no estatales debe llevarse a cabo durante la fase de planificación. Si los OGE y los OS no toman la iniciativa de organizar foros de diálogo o no cuentan con las entidades no estatales, estas pueden adoptar una postura proactiva y crear esos espacios. Los foros ya existentes, generados para coordinar la labor general de construcción de la paz y prevención de los conflictos al margen del contexto electoral, pueden servir como plataformas de discusión y coordinación de medidas para la prevención y reducción de la violencia electoral.

Caso: Somalilandia

A pesar de considerarse que las elecciones celebradas en Somalilandia en 2010 habían sido justas y libres, se registraron algunos actos de violencia electoral en forma de intimidación y asesinatos (CNN, 2010). En el período previo a las elecciones municipales de noviembre de 2012, el Foro de Actores no Estatales de Somalilandia (SNSAF) llevó a cabo un proceso de consulta a nivel nacional que creó una plataforma para el diálogo y logró reunir a todas las partes interesadas en el proceso electoral, como la Comisión Nacional Electoral (NEC), el Comité de Registro y Legalización de Organizaciones Políticas, los partidos y organizaciones políticas, funcionarios del gobierno, diputados y OSC, que aglutinaron a líderes tradicionales y religiosos, organizaciones de mujeres y expertos del ámbito jurídico. El objetivo del diálogo preelectoral fue identificar los asuntos principales que podrían tener un impacto negativo en las elecciones, así como generar estrategias adecuadas para hacer frente a estas limitaciones. De este modo se garantizaría que las elecciones fueran libres y limpias y se celebraran de forma pacífica. Algunas áreas de preocupación que se definieron durante el diálogo fueron las carencias que presentaba el marco jurídico electoral respecto al diseño de las papeletas de voto, los preparativos necesarios en los colegios electorales, la demarcación de los distritos electorales, la inadecuada formación de los votantes, la falta generalizada de capacidades y recursos financieros del NEC, la inexistencia de criterios temporales adecuados (no se había decidido la fecha de las elecciones en el momento de las consultas) y las inquietudes referentes a la seguridad (SONSAF, sin fecha).

2.16. Formalizar la coordinación entre los actores estatales y los no estatales durante las elecciones, y movilizar suficientes recursos humanos y económicos para realizar acciones conjuntas entre ambos

Con el fin de aumentar la resiliencia de una sociedad ante los conflictos y la violencia en los períodos electorales, es necesario fortalecer la coordinación entre los actores principales (tanto estatales como no estatales) cuyo mandato e interés es lograr que las elecciones se celebren de forma pacífica, así como reforzar las medidas adoptadas conjuntamente. Estas organizaciones deben colaborar entre sí para desarrollar planes operativos que sean capaces de intervenir a lo largo de las diferentes fases del ciclo electoral a nivel nacional y subnacional. En las sociedades con tendencia al conflicto, estos planes deben prever la creación de órganos permanentes dedicados a recogida y análisis de datos, a la creación de sistemas de alerta precoz y a la coordinación de las medidas de prevención y reducción de la violencia. Si bien la formación de estructuras y capacidades conjuntas para implantar este tipo de medidas requiere una dotación económica, a largo plazo estos mecanismos resultan económicos y rentables (van Tongeren, 2011, pág. 50).

Caso: Kenya

Durante los brotes de violencia electoral sufridos en Kenya en 2008, se registró un número mucho más reducido de incidentes en los distritos donde había habido un comité de distrito para la paz (DPC) que en aquellos que no habían contado con esta iniciativa. Los resultados fueron tan convincentes que, una vez aprobada la Ley Nacional para la Concordia y la Reconciliación en 2008, el gobierno decidió crear DPC en todos los distritos del país. El establecimiento y la consolidación de la infraestructura para la paz recibieron un impulso adicional con el referéndum constitucional de 2010. Con el apoyo del PNUD, del Comité Nacional de Gestión de Conflictos, de la Comisión Nacional para la Cohesión y la Integración (NCIC), y de PeaceNet Kenya (organismo que aglutinaba a las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la construcción de la paz en Kenya), Kenya creó la Plataforma Uwiano para la Paz. Esta Plataforma también reúne a otros organismos gubernamentales, como la administración provincial, el cuerpo de policía, la policía administrativa, el Servicio



Nacional de Inteligencia y Seguridad y la IIEC, en “una estrategia única multipartita para la prevención, reducción y respuesta ante los conflictos, con énfasis en las medidas preventivas, la diplomacia y el diálogo comunitario” (Secretaría Conjunta de Uwiano, 2012). Hay abundante documentación que acredita la importante contribución de la Plataforma Uwiano a que el referéndum se celebrara de forma pacífica. Los factores principales de su éxito giraron en torno a la imagen sólida de los socios principales a nivel nacional y su vinculación a redes fiables procedentes de las comunidades locales, incluida la administración provincial, los OS y las mesas para la paz de los diferentes distritos. La aportación positiva de los medios de comunicación, el apoyo de diversos donantes y de socios del ámbito del desarrollo, además del papel inestimable que desempeñó el PNUD en la movilización de los recursos, fueron factores importantes en el éxito de la Plataforma Uwiano para la Paz. La creación y puesta en marcha del Fondo de Respuesta a Emergencias (ERF), también denominado Fondo de Respuesta Rápida (RRF), fue uno de los logros más destacados de Uwiano.

2.17. Consultar a los líderes tradicionales y religiosos para entender sus intereses y su potencial aportación a la mediación en los conflictos electorales

El reconocimiento del papel que desempeñan los líderes tradicionales y religiosos en la infraestructura para la paz es una medida importante para prevenir la violencia electoral, sobre todo en las zonas más aisladas, y se basa en un enfoque constructivo y en el respeto por las tradiciones (PNUD, 2009, pág. 39). No obstante, existen ciertas limitaciones que deben tenerse en cuenta, como el hecho de que las tradiciones no siempre tienen un carácter inclusivo y participativo, en particular por lo que respecta a las mujeres. Al mismo tiempo, es importante tener presente que la autoridad de los líderes electos en bastantes ocasiones está en competencia con el poder de los líderes tradicionales (Huyse y Salter, 2009, pág. 18). Para que los líderes tradicionales y religiosos tengan legitimidad para resolver conflictos, han de considerarse imparciales (Ashanut, 2010, págs. 65-66). Cuando intervienen los líderes tradicionales y religiosos en un contexto determinado, es esencial tener en cuenta los estereotipos de género que se han perpetuado mediante las prácticas tradicionales y las interpretaciones religiosas, y mantener una actitud de sensibilidad ante ellos.

Caso: Sierra Leona

Tras un conflicto que se prolongó durante una década, en 2002 se celebraron las primeras elecciones generales en Sierra Leona en tiempos de paz, en las que se registraron diversos incidentes de violencia. Durante el proceso se valoró el potencial de los principales jefes comunitarios para contribuir a la prevención y reducción de la violencia electoral antes y durante las elecciones de 2007. Antes de la fase de campaña, el Instituto Fátima y el PNUD organizaron varios encuentros para realizar consultas con diversos líderes del país, en un intento de clarificar el papel de los líderes más importantes en el proceso electoral. Estos encuentros se organizaron en distintas partes del país y contaron con la asistencia de aproximadamente 40 o 50 jefes. El encuentro que se organizó en el norte del país tuvo como resultado el Protocolo Makeni, en virtud del cual los jefes comunitarios reiteraron su compromiso con el fomento del proceso democrático y electoral (The Patriotic vanguard, 2007). En general, las elecciones celebradas en 2007 se consideraron libres y limpias; sin embargo, se registraron incidentes de intimidación durante el período de campaña y durante la jornada electoral (DFID, 2008, págs. 1-2).

3. Formación y educación



La formación y educación electoral hacen referencia a la creación de un conjunto de conocimientos, capacidades y competencias que aportan los diferentes actores implicados en los procesos electorales. Por un lado, consiste en transmitir información a los votantes sobre el proceso electoral. Por otro, la formación se imparte a todos aquellos que realizan labores específicas referentes a la implementación, la seguridad, la observación o la elaboración de informes sobre los procesos electorales. Dada la complejidad y sensibilidad de estos procesos, es de gran importancia que todos los actores estén familiarizados con los procedimientos y que cuenten con información correcta, relevante y actualizada, en particular acerca del registro y de los procesos de votación y recuento de votos. Cuando se celebran elecciones en sociedades con tendencia a los conflictos, la educación y la formación en materia electoral también deben ir encaminadas a concienciar y aumentar la sensibilidad de los funcionarios electorales, los OS y los OSC respecto a los riesgos electorales específicos y a las estrategias de prevención y reducción de dichos riesgos. Las labores de formación y educación deben mantenerse a lo largo de todo el ciclo electoral.

Tabla 3. Medidas de prevención y reducción: formación y educación

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>3.1. Garantizar que la formación de los funcionarios electorales sea de calidad y se imparta en un marco temporal adecuado.</p> <p>3.2. Impartir formación en materia electoral a nivel nacional y subnacional a los representantes de los partidos políticos, a los medios de comunicación, a las organizaciones de la sociedad civil y a los observadores electorales.</p> <p>3.3. Diseñar y llevar a cabo una campaña de información a los votantes en un marco temporal adecuado, que sea sensible a la perspectiva de género y que ofrezca un amplio alcance respecto a la diversidad y a los ciudadanos con necesidades especiales.</p>	<p>3.4. Impartir formación electoral a los OS para aumentar y consolidar sus conocimientos sobre el proceso electoral, las funciones y derechos de los distintos actores electorales y los delitos electorales.</p> <p>3.5. Reforzar la profesionalidad de los OS.</p>	<p>3.6. Garantizar que todos los actores no estatales que forman parte integrante de la infraestructura nacional para la paz estén familiarizados con los procesos electorales, incluidos los plazos, los procedimientos y la información de carácter operativo.</p> <p>3.7. Formar al personal de las comunidades locales en el ámbito de la mediación de conflictos.</p> <p>3.8. Diseñar y llevar a cabo actividades de formación, información e instrucción con especial énfasis en las zonas de alto riesgo.</p>



Mejoras en la gestión y la justicia electoral

Los funcionarios electorales deben realizar programas de desarrollo profesional de manera continuada. Durante un año electoral, los OGE contratan a un gran número de personal con carácter temporal para llevar a cabo el registro de los votantes o desempeñar funciones relativas a los procesos de votación y recuento de los votos. En algunos países son los funcionarios públicos quienes asumen estas funciones, mientras que en otros se contrata a personal de forma temporal para este fin. Es probable que las nuevas incorporaciones no cuenten con experiencia previa o conocimientos sobre los procesos electorales, en cuyo caso necesitarán cursos de formación intensivos. La introducción de nuevas leyes o normativas electorales aumenta las necesidades de formación del personal que ya tiene experiencia. Un OGE también debe ofrecer formación a otras partes interesadas, como los partidos políticos, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la observación de procesos electorales o a elaborar informes al respecto. Asimismo, un OGE deberá velar por que todos los ciudadanos estén bien informados sobre los plazos y los procedimientos a seguir, mediante la implantación de una campaña informativa de amplio alcance. Estas medidas ayudarán a evitar problemas técnicos que podrían dañar la credibilidad de los procesos electorales, generar tensiones y desembocar en violencia.

3.1. Garantizar que la formación de los funcionarios electorales sea de calidad y se imparta en un marco temporal adecuado

La formación de los funcionarios electorales abarca los procedimientos y las normas de conducta profesional (Wall, 2006, págs. 151-62). Contar con conocimientos y competencias adecuadas reduce la posibilidad de que se cometan errores de procedimiento. La formación suele tener dos niveles de aplicación. Por lo que respecta a los funcionarios electorales con contratos indefinidos, la formación debe formar parte de su desarrollo profesional. El curso de desarrollo profesional más completo es el que está incluido en el Proyecto BRIDGE (Creación de recursos para la Democracia, Gobernabilidad y Elecciones) (BRIDGE, sin fecha). Por lo que se refiere al personal contratado con carácter temporal, la formación debe llevarse a cabo antes de la asignación de funciones electorales concretas. Dependiendo de su función específica, las áreas que se tratarán en la formación serán: el registro de votantes, partidos políticos y candidatos independientes, así como de observadores; la votación en el extranjero; la votación y recuento de votos; la seguridad electoral; los derechos humanos, que incluye la participación desde la perspectiva de género y la resolución de conflictos. La metodología de la formación para el personal contratado de forma temporal implica la implantación de los programas de forma gradual, de manera que puedan multiplicarse a diferentes niveles. Este enfoque es más rentable, ya que permite impartir la formación a un gran número de trabajadores. Para ampliar la información sobre los equipos itinerantes o la formación simultánea, véase Wall (2006, pág. 161).

Caso: México

En las elecciones mexicanas hay un elevado nivel de competencia entre los candidatos a la presidencia, y durante las elecciones generales de 2006 y 2012 se registró un margen de diferencia muy reducido entre ellos. Estos resultados dieron lugar a tensiones y protestas populares en 2006 (Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, 2012, pág. 2). El IFE llevó a cabo recuentos de votos a gran escala para garantizar la credibilidad de los resultados electorales en 2012. En este contexto, es vital que el personal responsable de gestionar los procesos de votación y recuento de los votos cumpla con sus funciones de manera adecuada e imparcial. Por tanto, el IFE atribuye una gran importancia y dedica numerosos recursos a la instrucción y formación adecuada de los ciudadanos que forman parte de las mesas

electorales, que son elegidos del registro de votantes por sorteo, y sin intervención de ningún partido político (Domínguez y McCann, 1998, pág. 192). Lo más importante es garantizar la credibilidad de cada uno de los colegios electorales.

En las elecciones al gobierno federal de 2012, se instalaron 143.130 colegios electorales durante la jornada electoral, lo que representa un 99,98 % del total. El programa de formación se impartió de forma gradual a diferentes niveles. Los supervisores y los capacitadores-asistentes electorales fueron seleccionados, contratados y formados a nivel de distrito. Los supervisores electorales coordinaron, prestaron apoyo y verificaron la formación electoral y las actividades de asistencia realizadas por los capacitadores. Los capacitadores-asistentes electorales tenían como función informar a determinados ciudadanos sobre sus funciones y obligaciones, y transmitirles formación sobre los procedimientos relativos a la votación y el recuento de los votos. Asimismo, eran responsables de que los colegios electorales contaran con instalaciones adecuadas y funcionaran correctamente. Los supervisores electorales fueron contratados durante cinco meses y los capacitadores-asistentes electorales durante aproximadamente dos semanas (Carrillo Poblano, 2013).

3.2. Impartir formación en materia electoral a nivel nacional y subnacional a los representantes de los partidos políticos, a los medios de comunicación, a los OS y a los observadores electorales

Los partidos políticos tienen muchos intereses en juego en los procesos electorales y por tanto, es sumamente importante para ellos realizar un seguimiento de las diferentes actividades electorales que se llevan a cabo, con el fin de verificar su calidad e integridad. Los OS y otros actores, tanto nacionales como internacionales, también tienen un gran interés en observar las diferentes actividades electorales. Asimismo, el cometido de los periodistas es dar cobertura a los procesos electorales. Para evitar que se produzcan malentendidos, tensiones, quejas infundadas y difusión de información sensacionalista, los OGE deben organizar formación destinada a los principales actores externos. Este tipo de formación puede adaptarse a las necesidades de cada uno de estos actores, de manera que puede tratar temas sobre derechos y obligaciones electorales, procedimientos técnicos, mecanismos de resolución de conflictos, igualdad de género y participación, y perspectivas de diversidad en los procesos electorales, entre otros.

Caso: Sudán

Tras la firma en 2005 del acuerdo de paz alcanzado por el gobierno de Sudán y el Movimiento Popular de Liberación, en 2010 tuvo lugar la convocatoria de las primeras elecciones multipartitas en el país. Antes de la celebración de las elecciones, la Comisión Electoral Nacional, con el apoyo del PNUD, organizó un amplio programa de formación para representantes de los partidos políticos, candidatas a las elecciones, fiscales del estado, representantes de organizaciones de la sociedad civil, periodistas y observadores electorales (PNUD para Sudán, 2010). La sesión de formación sobre las funciones de los partidos políticos durante los comicios contó con la asistencia de 140 representantes de los partidos. Algunos temas que se trataron en la formación fueron la tabulación paralela de los votos, la normativa electoral y la importancia de realizar un control de los procesos. Las sesiones destinadas a las candidatas a las elecciones fueron organizadas en cinco estados del norte del país y estuvieron centradas en las campañas, la creación de agendas y la intimidación y la violencia (PNUD para Sudán, 2010, pág. 4). Se organizaron también seis sesiones de formación en el norte y el sur de Sudán dirigidas a 250 investigadores y asesores legales sobre su función en la aplicación de la Ley Electoral de 2008 en lo referente a delitos electorales. Noventa organizaciones comunitarias llevaron a cabo programas de formación sobre el sistema electoral y el proceso de votación, en los que se incluyeron una serie de simulacros de voto con el fin de trabajar directamente con las comunidades locales sobre temas relativos a la



democracia y las elecciones. Aproximadamente 300 periodistas recibieron formación sobre competencias profesionales informativas y la vigilancia de los medios en el contexto electoral. Asimismo se impartieron cursos de formación a 4.760 observadores nacionales en el norte y el sur del país, mediante la aplicación de una metodología de formación de formadores.

3.3. Diseñar y llevar a cabo una campaña de información a los votantes en un marco temporal adecuado, que sea sensible a la perspectiva de género y que ofrezca un amplio alcance respecto a la diversidad y a los ciudadanos con necesidades especiales

Los OGE ofrecen información a los votantes sobre los procesos electorales, en particular, sobre cuándo, dónde y cómo registrarse y ejercer el derecho al voto. En ocasiones la información que se ofrece puede incluir aspectos de carácter instructivo, haciendo referencia a determinadas áreas de derechos humanos, como el derecho de elegir a los representantes libremente, a la igualdad de género y a no ser sometidos a acoso o intimidación (PNUD, 2009, pág. 38). También es conveniente informar a los votantes sobre el modo de presentar reclamaciones sobre cuestiones electorales. A la hora de llevar a cabo una campaña informativa, puede resultar beneficioso para el OGE actuar en colaboración con grupos de la sociedad civil. Deben desarrollarse actividades informativas y educativas que logren llegar a las comunidades más aisladas y superar las barreras lingüísticas, así como las relativas al nivel de alfabetización y a las discapacidades.

Caso: Yemen

Durante las elecciones municipales celebradas en Yemen en 2001 fueron asesinadas 67 personas, y más de 100 resultaron heridas (Fattah, 2006). Con carácter previo a las elecciones de 2006, la Comisión Superior para las Elecciones y Referendos (SCER), con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Nacional Demócrata (NDI), la Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) y otras entidades internacionales de asistencia, llevaron a cabo una campaña nacional informativa y educativa destinada a mejorar la información, la participación y la confianza de los ciudadanos en las elecciones. En la campaña intervinieron los medios de comunicación (radio y televisión), y también se utilizaron diversos materiales impresos como folletos, pósters, pegatinas, banderolas, fichas y publicidad en los taxis. La información trataba sobre la legislación y los derechos electorales, la votación y la importancia de la participación de los grupos marginados como las mujeres, las minorías étnicas, los jóvenes y las personas con discapacidades (PNUD, sin fecha). Las actividades de difusión fueron destinadas a las comunidades de las zonas rurales que carecían de acceso a las fuentes tradicionales de información y educación para los electores, como la radio o la televisión. La campaña se realizó mediante la formación de 20 organizaciones de la sociedad civil, que transmitieron la información de forma presencial. El objetivo era conseguir que los ciudadanos estuvieran bien informados a la hora de tomar decisiones sobre los procesos relativos al registro y a la jornada electoral, así como ofrecerles datos al respecto que fueran correctos y adecuados y se presentaran teniendo en cuenta la perspectiva cultural. Ello permitió dar la oportunidad a grupos marginados, principalmente en zonas rurales, de obtener información electoral en un formato sencillo y recibir respuestas inmediatas a sus preguntas (IFES, 2012).

Mejoras en la seguridad electoral

La formación del personal de seguridad contribuirá a una mayor profesionalidad y sensibilidad en sus intervenciones durante los procesos electorales. Un programa que podría utilizarse para la formación de la policía sobre prácticas de seguridad electoral incluiría los siguientes aspectos: (a) la naturaleza de la legislación electoral, así como una perspectiva general del proceso electoral; (b) el papel de la policía en el apoyo al proceso democrático; (c)

los derechos humanos con relación a la función de la policía; (d) el papel de la policía en unas elecciones; (e) los objetivos de seguridad y la estrategia con relación a las elecciones; (f) la conducta profesional, la neutralidad y el comportamiento no intimidatorio que deben observar las fuerzas policiales durante las elecciones; (g) mecanismos de contacto y datos (en la medida en que sean necesarios) para permitir la coordinación entre la comisión electoral y la policía; (h) información sobre infracciones y delitos específicos en contra de la legislación electoral; e (i) información sobre otras leyes, como las relativas a las concentraciones públicas, que tengan un impacto sobre la planificación de la intervención policial (Graham, 2006, pág. 18). En particular, la formación debe centrarse en mejorar el conocimiento de las funciones y las responsabilidades de los actores electorales, los delitos electorales y la conducta profesional.

3.4. Impartir formación electoral a los OS para aumentar y consolidar sus conocimientos sobre el proceso electoral, las funciones y derechos de los distintos actores electorales y los delitos electorales

Además de tener claras las funciones y obligaciones que les corresponden durante las elecciones, los agentes de los OS deben conocer las funciones y mandatos de las demás partes interesadas, como los cargos electos, los candidatos de los diferentes partidos políticos y los observadores electorales. El personal de seguridad debería ser conocedor de los derechos de los votantes y los delitos electorales y poder diferenciar entre material sensible y no sensible. La formación ha de ir dirigida tanto a los líderes como al personal de distintos niveles, tanto local como nacional. Véase Red de Conocimiento Electoral ACE (2012c). La formación tendrá un mayor impacto cuando las instituciones relevantes del ámbito nacional estén implicadas en su planificación e implementación, y cuando se organicen con suficiente antelación respecto a la celebración de las elecciones (PNUD, 2009, págs. 47-86).

Caso: Ghana

Ghana experimentó una transición pacífica en el poder tras las elecciones generales celebradas en 2008. Sin embargo, continuó siendo motivo de preocupación en el país la limitada capacidad de la policía para responder a la violencia electoral (Modern Ghana, 2012d). Antes de las elecciones generales de 2012, el DFID dio apoyo al programa de formación nacional en materia de seguridad electoral, que se implantó en todas las regiones del país (un total de 10) mediante una metodología de formación de formadores. Aproximadamente 16.000 agentes de la policía de Ghana, del servicio de bomberos y de los servicios de prisiones y de inmigración recibieron los cursos de formación, cuyo objetivo era familiarizar a los agentes con la legislación electoral, la gestión del orden público y la recogida de información para prevenir que se produjeran actos de violencia electoral. La formación sobre la gestión del orden público tenía como fin ofrecer herramientas efectivas para la práctica profesional sobre cómo hacer frente a los disturbios masivos e introducir normas internacionales en el ejercicio de la intervención policial para garantizar la celebración de elecciones de forma pacífica, y libres de violencia. El plan de formación contenía ejercicios sobre el terreno y simulaciones para la resolución de problemas relacionados con la violencia electoral (DFID, 2012; Modern Ghana, 2012c).

Poco antes de las elecciones generales celebradas en 2012, en la ciudad de Ho se llevó a cabo también un simulacro de la operativa que se pondría en marcha durante la jornada electoral (incluido el dispositivo de seguridad). La coordinación del simulacro corrió a cargo del Equipo Regional de Volta, conjuntamente con la Comisión Electoral de Ghana y la Comisión Nacional de Educación Cívica. El ejercicio se centró en la custodia policial del material electoral, con ejercicios de simulación en los que la policía debía frustrar el “robo de urnas electorales” y detener a los sospechosos (Ghanaian Times, 2012). En otras partes del país se llevaron a cabo simulacros similares para demostrar la preparación de los cuerpos y



fuerzas de seguridad antes de la jornada electoral (Ghana News Agency, 2012a). Sin embargo, en algunas partes de Ghana hubo brotes de violencia vinculada con las elecciones durante los comicios, como asaltos, tiroteos y el incendio de viviendas (Modern Ghana, 2012a).

3.5. Reforzar las normas profesionales de los OS

La formación destinada a los OS debería tener en cuenta especialmente su profesionalidad, su legitimidad y los valores que subyacen al carácter democrático de los procesos electorales. Estos valores son la neutralidad, la transparencia, la aplicación sistemática de la ley y la conducta no intimidatoria, así como la cooperación con otros actores electorales (Graham, 2006, págs. 12-13 y 18). Además de recibir la formación, puede entregarse a los agentes de policía un libro de bolsillo con instrucciones sobre cómo observar una conducta profesional en sus intervenciones en los procesos electorales.

Caso: Uganda

Durante las elecciones generales de 2006, en Uganda se registraron incidentes de violencia electoral en los que se vieron implicados tanto la policía como el partido de la oposición, tras el rechazo de los resultados electorales (The Guardian, 2006). Antes de las elecciones generales en Uganda celebradas en 2011, la policía, con el apoyo de la Comisión Electoral y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU ofrecieron algunas “directrices que los agentes del orden debían seguir durante las elecciones nacionales” (Policía de Uganda, 2011, págs. 22-26). El documento establece los criterios de profesionalidad que se esperan de los agentes de seguridad, con especial énfasis en la neutralidad política y en la disciplina. Hace referencia a la constitución y al marco jurídico electoral, en especial al Estado de derecho y los derechos humanos, así como a las normas de orden público. Además, el documento aporta información sobre la responsabilidad que corresponde a la Comisión Electoral en la gestión de los comicios. El texto se editó en formato de libro de bolsillo, que se circuló a los agentes de policía (Comisión Electoral de Uganda, 2011, pág. 20).

Mejoras en la infraestructura para la paz

La capacidad de los diferentes actores estatales y no estatales de participar de forma efectiva en la prevención y reducción de la violencia electoral puede depender en gran medida de su conocimiento de los aspectos jurídicos y operativos de los procesos electorales. Por lo tanto, estos actores deben estar familiarizados con la legislación y la normativa electoral. Este objetivo puede lograrse mediante la adopción de iniciativas en colaboración con los OGE a nivel nacional y subnacional. Una vez que los actores implicados conozcan el funcionamiento de los procesos electorales, los OGE estarán en una buena posición para desarrollar e implantar formación electoral que sea sensible a los conflictos, así como programas de información e instrucción destinados a las comunidades que sufren conflictos y a las mujeres y otros colectivos marginados.

3.6. Garantizar que todos los actores no estatales que forman parte integrante de la infraestructura nacional para la paz estén familiarizados con los procesos electorales, incluidos los plazos, los procedimientos y la información de carácter operativo

Las infraestructuras nacionales para la paz suelen estar formadas por actores que cuentan con amplia experiencia en la prevención y la resolución de conflictos, como promotores de la paz, mediadores, expertos en reconciliación y organizaciones similares. No obstante, es posible que los profesionales implicados en la resolución de conflictos tengan escasos conocimientos de los aspectos jurídicos y operativos que conllevan los procesos electorales, así como de las cuestiones específicas que afectan a la seguridad electoral. Para poder aplicar sus competencias

profesionales a los procesos electorales de manera efectiva y contribuir así a la prevención y reducción de la violencia electoral, estos organismos necesitan formación específica en capacidades relativas al contexto electoral. Esta formación puede ser impartida con el apoyo de un OGE y de los OS a nivel nacional y subnacional.

3.7. Formar al personal de las comunidades locales en el ámbito de la mediación de conflictos

La prevención y resolución de conflictos de forma efectiva puede adoptar formas diferentes en distintas sociedades. En algunos contextos nacionales, puede resultar beneficioso para la prevención y la resolución de conflictos a nivel local recurrir a los mecanismos y las instituciones tradicionales con facultades en esta materia, como los jefes tradicionales o determinadas personalidades de reconocido prestigio. En particular, las instituciones religiosas suelen contar con una infraestructura que les permite acceder a diferentes comunidades. La cooperación con los líderes tradicionales en el ámbito de la instrucción a los votantes puede resultar muy efectiva. La sensibilidad cultural, así como el respeto y la valoración de su aportación son fundamentales para el adecuado funcionamiento de esa cooperación. Al mismo tiempo, si las instituciones culturales y religiosas practican conductas de exclusividad e intolerancia, pueden necesitarse medidas adicionales para promover el diálogo y la cohesión social (PNUD, 2009, pág. 39).

Caso: Guinea

En 2010 se convocaron las primeras elecciones presidenciales libres de Guinea desde la independencia del país en 1958. Antes de las elecciones, se organizaron cuatro sesiones de formación sobre mediación en distintas partes del país, que corrieron a cargo de MSP (un proyecto conjunto de Swisspeace y CSS ETH-Zurich), junto con International Alert, con el apoyo del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza y el Fondo de la ONU para la Democracia (UNDEF). Las sesiones se prolongaron durante tres días y contaron con la asistencia de 100 participantes: representantes de OSC, de grupos de mujeres, de jóvenes, de personas mayores, de líderes religiosos, de partidos políticos, de la comisión electoral y de los OS. En el transcurso de la formación los asistentes tuvieron la oportunidad de familiarizarse con el marco legislativo electoral, el análisis de los conflictos, el ciclo electoral y técnicas y métodos de mediación. Las conclusiones obtenidas a partir de las experiencias previas en Kenya, la República Democrática del Congo y Sudáfrica fueron presentadas por expertos de International Alert, Swisspeace, y el EISA (Curso de mediación para la paz, sin fecha; International Alert, 2010b). También se utilizaron métodos prácticos de formación como el *role play*. Algunos informes indican que la formación en el ámbito de la mediación ayudó de forma efectiva a reducir la intensidad de los conflictos y a impedir que llegaran a ser violentos en varios casos en distintas regiones del país antes, durante y después de la jornada electoral (International Alert, 2010a).

3.8. Diseñar y llevar a cabo actividades de formación, información e instrucción con especial énfasis en las zonas de alto riesgo

Los OS se encuentran en una posición ventajosa para colaborar con los OGE en la implementación de programas de formación electoral, así como de información e instrucción a nivel de las organizaciones comunitarias. El valor añadido de este trabajo puede resultar particularmente visible cuando se lleva a cabo en regiones que se enfrentan a tensiones inter e intracomunitarias y a violencia y discriminación de género.

Caso: Tostan

Los participantes en el programa de educación sobre derechos humanos Tostan reciben educación cívica para organizar eventos dramatizados para pueblos enteros, con el fin de



difundir mensajes sobre los procedimientos a seguir en las elecciones. Asimismo, los participantes en Tostan organizan programas de radio sobre diversos aspectos relacionados con la educación cívica y las posibles maneras de prevenir la violencia y los conflictos. Estos programas se han llevado a cabo en varios países, como Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Mauritania, Senegal y Somalia, donde Tostan ha venido actuando durante los períodos electorales a través de su Programa de Empoderamiento de la Comunidad (Ringquist, 2013).

4. Registro

La fase de registro abarca los procesos de registro de votantes, el registro de los partidos políticos y candidatos y la acreditación de los observadores electorales. El registro puede suscitar polémica por diversas razones. Por ejemplo, en algunos casos los nombres de los votantes están escritos incorrectamente en el registro o están asignados a colegios electorales que no les corresponden; otras veces se omite a electores que tienen derecho a ejercer el voto o se incluye a votantes que no reúnen los requisitos para ello (por ejemplo, personas fallecidas). Estos problemas suelen generar especulaciones sobre la posibilidad de que los errores sean intencionados o constituyan fraude electoral. Por tanto, es importante contar con un proceso de registro de calidad, que garantice que el registro solamente incluya a votantes que cumplen los requisitos para ejercer el derecho al voto. Asimismo, es fundamental garantizar que los partidos políticos y los candidatos independientes tengan la posibilidad de registrarse para participar en las elecciones. También es esencial que todas las organizaciones interesadas, incluidos los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y las entidades gubernamentales y no gubernamentales estén acreditadas para observar los procesos de registro, votación y recuento de los votos.

Tabla 4. Medidas de prevención y reducción: Registro

Mejoras en la gestión y justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>4.1. Lograr que el proceso de registro de votantes sea fácilmente accesible para todos los ciudadanos con derecho a ser incluidos.</p> <p>4.2. Lograr que los mecanismos de justicia electoral tengan la capacidad de resolver las reclamaciones y conflictos relativos al registro de votantes de forma efectiva.</p> <p>4.3. Conseguir que haya transparencia y suficiente margen de tiempo para el registro de los partidos políticos y de los candidatos, tanto los pertenecientes a un partido político como los independientes.</p> <p>4.4. Garantizar la acreditación correcta y transparente (en tiempo y forma) de los observadores del registro de votantes.</p>	<p>4.5. Establecer y mantener una estrecha coordinación entre los diferentes OS y el OGE durante el período de registro de votantes a través de un centro de operaciones electorales conjuntas.</p> <p>4.6. Garantizar la seguridad de los ciudadanos y de los funcionarios que participen en los procesos de registro y custodiar los materiales y las instalaciones destinados a este fin.</p> <p>4.7. Garantizar que los ciudadanos no tengan problemas de seguridad durante su desplazamiento o acceso a los centros de registro de votantes.</p> <p>4.8. Ofrecer un entorno seguro a quienes deseen presentarse como candidatos.</p>	<p>4.9. Observar los procesos de registro de votantes y comunicar las conclusiones obtenidas al OGE.</p> <p>4.10. En colaboración con el OGE, desarrollar y ofrecer mecanismos de resolución de conflictos referidos al período de registro de votantes.</p> <p>4.11. Fomentar la colaboración entre diversos actores a través de foros conjuntos que generen un espacio de discusión y coordinación para la prevención de la violencia durante el registro de votantes.</p>



Mejoras en la gestión y la justicia electoral

Las mejoras en la gestión y la justicia electoral durante la fase de registro tienen como objetivo que el proceso resulte impecable, seguro y fiable desde el punto de vista técnico. El éxito de los procesos de registro dependerá de la calidad de las leyes y de la normativa electoral; de la exhaustividad de la planificación operativa; y de la calidad de las campañas de formación e información. Para poder abordar los asuntos que puedan surgir de manera inesperada, un OGE debe tener un buen conocimiento de la situación y suficiente agilidad operativa para resolver los desafíos que se presenten. Para ello, puede ser necesaria la modificación de planes operativos referidos a la creación de centros de registro de votantes y la revisión de los procedimientos y plazos para el registro de los votantes, partidos, candidatos y observadores. La existencia de grupos de observación electoral que resulten creíbles y desempeñen su labor de forma transparente beneficiará al OGE. El registro debe llevarse a cabo en un entorno seguro y fiable, en el que las reclamaciones puedan resolverse de manera efectiva.

4.1. Lograr que el proceso de registro de votantes sea fácilmente accesible para todos los ciudadanos con derecho a ser incluidos

El registro de votantes puede tener carácter pasivo o activo, dependiendo de si los ciudadanos con derecho a ser incluidos quedan registrados automáticamente, según los datos del padrón, o si deben registrarse personándose en un centro de registro de votantes. El registro pasivo de los electores requiere la existencia de un padrón de población correcto y fiable. En muchos países, el padrón no cuenta con calidad suficiente como para extraer de él un registro electoral, por lo que es necesario coordinar un proceso de registro específico de votantes para establecer y mantener el censo electoral. En la mayoría de los casos, el OGE correspondiente es el encargado de organizar estos procesos. Los elementos más importantes del registro de votantes tienen que ver con la sensibilización del electorado, la adquisición y difusión del material y del equipamiento necesario para proceder con el registro, los trámites administrativos, la profesionalidad del personal, la confianza y la transparencia. Para obtener una panorámica general de los trámites de registro de votantes, puede consultarse Wall (2006, págs. 65-66, 265). Los preparativos deben iniciarse con suficiente antelación, los trámites de registro deben ser claros y concisos, y el personal que lleva a cabo el proceso ha de tener la formación adecuada y actuar con profesionalidad, con la máxima imparcialidad y transparencia. Además, el proceso de registro de votantes ha de ser accesible para todos los hombres y las mujeres, y en particular, para los grupos marginados y vulnerables. En países que han sufrido un conflicto reciente o que tienen tendencia a los conflictos, debe garantizarse a los refugiados y a los desplazados internos que puedan acceder al registro de votantes. Para ello, en ocasiones es necesario habilitar trámites especiales respecto a la documentación acreditativa de la identidad personal exigible para darse de alta en el registro, como una tarjeta de refugiado o un documento de identidad. Asimismo, los ciudadanos de todas las regiones geográficas, con independencia de su género, raza u origen étnico, han de poder acceder a los centros de registro de votantes en igualdad de condiciones.

Caso: Bangladesh

Las elecciones parlamentarias de Bangladesh previstas para 2007 se retrasaron debido a una importante crisis política en la que se produjeron manifestaciones e incidentes violentos que marcaron el período preelectoral. El OGE fue criticado por su pasividad a la hora de garantizar la credibilidad de los registros electorales, entre otros motivos. Se habían actualizado por última vez en 2000, y se estimaba que constaban en ellos 10 millones de “votantes fantasma”, lo que podría dar lugar a un fraude masivo en la jornada electoral. A raíz

de la suspensión de las elecciones de 2007, la Comisión Electoral de nueva creación (BEC) adoptó una serie de reformas, entre las que se encontraba un nuevo proceso de registro de votantes. Este nuevo registro contaba con fotografías y otros datos biométricos de los electores. Los centros de registro estuvieron gestionados por las fuerzas armadas, principalmente porque eran la única institución con los recursos humanos y los conocimientos técnicos y logísticos para completar el proceso dentro de los plazos establecidos. Además, el ejército contaba con la confianza de la ciudadanía. El PNUD aportó asistencia técnica, mientras que varios OS pusieron en marcha un programa de instrucción cívica y de información para el electorado. La corrección del registro electoral fue verificada por una auditoría independiente, que afirmó que el 99 por ciento del electorado que reunía los requisitos para ser incluido efectivamente constaba en el registro. El proceso se caracterizó por su transparencia y diligencia, y generó un alto nivel de confianza entre los ciudadanos respecto a la BEC y a las propias elecciones, que se celebrarían poco tiempo después. El nivel de violencia vinculada al proceso electoral también fue considerablemente más reducido en el período previo a las elecciones celebradas en diciembre de 2008, comparado con el nivel de violencia registrado en el período preelectoral de 2007, lo que se atribuyó en parte a las reformas electorales que se habían llevado a cabo (Eicher, Alam y Eckstein, 2010, págs. 6-12, 42, 43, 79-80 y 120).

4.2. Lograr que los mecanismos de justicia electoral tengan la capacidad de resolver las reclamaciones y conflictos relativos al registro de votantes de forma efectiva

Dependiendo del modo en que se lleven a cabo los procesos electorales, en ocasiones pueden estar sujetos a impugnación. La fase de registro puede contar con una participación masiva, ya que implica a los ciudadanos, a los actores políticos y a los observadores, lo que puede dar lugar a un gran número de reclamaciones. Para poder resolverlas de forma eficiente y profesional, han de ponerse en marcha mecanismos de resolución de conflictos electorales adecuados, que pueden presentar diferentes formas. Los medios de impugnación electoral más frecuentes son los de carácter administrativo, y son resueltos por el OGE. Los actores electorales pueden oponerse a estas resoluciones mediante un procedimiento en el que decida sobre la controversia el propio OGE u otro jerárquicamente superior, como un tribunal electoral, un tribunal superior o incluso un tribunal constitucional (Orozco-Henríquez et al., 2010, pág. 137). Este sistema es el más difundido. Las impugnaciones se remiten a un órgano judicial, ya sea un tribunal ordinario o administrativo, un tribunal constitucional o un tribunal electoral especial, según lo que estipule la ley a tal efecto. Los medios de impugnación legislativos confieren facultades a órganos legislativos u otras asambleas políticas para resolver conflictos electorales (Orozco-Henríquez et al., 2010, págs. 138 y 141).

Caso: Iraq

En las elecciones generales de Iraq celebradas en 2005 se registraron numerosos casos de violencia electoral (International Crisis Group, 2006). Durante el período anterior a las elecciones a la Asamblea Nacional de 2010, la Alta Comisión Electoral Independiente de Iraq (IHEC) llevó a cabo una actualización del registro de votantes, durante la cual la IHEC aumentó su capacidad institucional para gestionar las impugnaciones. Para ello, en Kirkuk, en particular, estableció una estrecha colaboración con Global Justice Project–Iraq (GJPI). Mediante esta colaboración, se incorporaron tres expertos en conflictos electorales para dar apoyo a la IHEC y a la Oficina Electoral Provincial (GEO) de Kirkuk en la “resolución de reclamaciones relativas al registro de votantes”. A nivel práctico, su labor consistió en la clasificación de las impugnaciones, la gestión de las respuestas a los peticionarios y la creación de un archivo de casos de registro de votantes. Todo ello permitió a la IHEC y a la GEO tramitar las impugnaciones con mayor rapidez, reduciendo al máximo las demoras por los



expedientes pendientes de resolución. En última instancia, esto ayudó a la IHEC a publicar el registro de votantes definitivo sin demoras (Global Justice Project Iraq, 2009).

Caso: Sudáfrica

Un registro de votantes que no esté actualizado, se haya realizado de forma incorrecta o excluya a votantes que cumplen los requisitos para ejercer el derecho al voto puede poner en peligro la credibilidad y la integridad de todo el proceso electoral. En Sudáfrica, para poder ejercer el voto, los electores deben registrarse en el distrito electoral en el que residen. Cuando se realizan impugnaciones al registro de votantes, estas pueden referirse a la inclusión, a la exclusión o a los datos de inscripción de un votante. Con frecuencia las impugnaciones tienen que ver con que un votante determinado esté registrado en un distrito que el oponente cree que no corresponde a su residencia. Las impugnaciones pueden presentarse ante la IEC, organismo que debe realizar la oportuna investigación —que conlleva la verificación del domicilio del votante en cuestión— y responder en un plazo de 14 días. El responsable de la IEC entonces debe poner en práctica la resolución de la Comisión en un plazo máximo de tres días. Desde los comicios celebrados en 1994 en Sudáfrica se han llevado a cabo elecciones generales en ocho ocasiones; todas ellas se han declarado libres y justas, y han contado con la garantía de un registro de votantes fiable (Moepya y Murphy, 2013).

4.3. Conseguir que haya transparencia y suficiente margen de tiempo para el registro de los partidos políticos y de los candidatos, tanto los pertenecientes a un partido político como los independientes

Los requisitos legales que regulan el registro de los partidos políticos y los candidatos suelen formar parte del marco jurídico electoral. Pueden hacer referencia a la representación según criterios geográficos o de género, a la acreditación del apoyo ciudadano, a los requisitos mínimos respecto al acta fundacional o a la declaración de los datos económicos, entre otros. Contar con tiempo suficiente, aplicar requisitos justos y razonables, llevar a cabo los trámites de registro con claridad y transparencia y poner en marcha mecanismos de justicia electoral para abordar las impugnaciones que se presenten harán que el proceso de registro se realice en condiciones de igualdad, sin aplicación de normas para favorecer o perjudicar a determinados actores. Por ejemplo, pueden introducirse estipulaciones que nieguen el derecho al registro a personas condenadas por delitos penales o por abusos de los derechos humanos, o a aquellos con vinculación a grupos armados. Para más información, puede consultarse el debate sobre la investigación de los antecedentes de los candidatos en Red de Conocimientos Electorales ACE (2008). Los candidatos que tengan antecedentes de incitación a la violencia electoral también pueden ser inhabilitados mediante las investigaciones oportunas. No obstante, los OGE deben asegurarse de que su autoridad para inhabilitar a candidatos no se rija por criterios políticos, y en caso de que existan sospechas en este sentido, deben garantizar que la situación se gestione debidamente.

Caso: Bangladesh

Las elecciones parlamentarias previstas para 2007 en Bangladesh se retrasaron debido al agravamiento de la crisis política y la violencia que se produjo durante el período preelectoral. Para hacer frente a los casos de violencia, la nueva BEC introdujo una nueva ley electoral que exigía que todos los partidos electorales procedieran a su registro ante la BEC, un requisito inexistente anteriormente. Para poder registrarse, todos los partidos estaban obligados a afianzar y constatar el carácter democrático de sus procedimientos internos. La nueva legislación estipulaba el establecimiento de comités electorales internos, el nombramiento de candidatos parlamentarios basado en las recomendaciones de sus bases y el compromiso de contar con un tercio de mujeres en los comités de los partidos para 2020. Las actas fundacionales de los partidos también debían prohibir la existencia de organismos afiliados,

como grupos sindicales y de estudiantes, ya que existían antecedentes de que anteriormente habían generado violencia. Las modificaciones también introdujeron requisitos de transparencia para el nombramiento de los candidatos, para garantizar que se presentaran a las elecciones solo candidatos “limpios”. Varios partidos se opusieron a las reformas, pero en última instancia los partidos más importantes quedaron registrados (Eicher, Alam y Eckstein, 2010, págs. 6, 9 y 120).

4.4. Garantizar la acreditación correcta y transparente en tiempo y forma de los observadores del registro de votantes

Distintos actores, como los partidos políticos y los candidatos, los grupos nacionales de la sociedad civil y las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, tienen interés en observar los procesos electorales, incluido el registro de votantes. Su participación en los procesos electorales puede resultar beneficiosa en muchos sentidos, ya que pueden reducir la posibilidad de fraude o manipulación y aumentar la credibilidad de los comicios. Los OGE deben colaborar con las organizaciones de observadores para ofrecer conjuntamente cursos de formación adecuados que garanticen la profesionalidad de los observadores, de manera que estos estén debidamente informados sobre los diversos procedimientos a seguir, los datos a nivel logístico, y las funciones y responsabilidades de los diferentes actores en los procesos electorales. Los documentos que pueden consultarse para reforzar la formación de los observadores son: (a) la Declaración de Principios Globales para la Observación y Supervisión Electoral no Partidaria a cargo de Organizaciones Ciudadanas (Global Network of Domestic Monitors, 2012) y (b) la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones (2005).

Caso: Kenya

La Comisión Electoral de Kenya (ECK), antiguo OGE de Kenya, fue una de las principales responsables de las deficiencias registradas en las elecciones generales de 2007 (Comisión Independiente de Evaluación, 2008, pág. 10), que contribuyeron a desencadenar violencia electoral a gran escala. En particular, la Comisión Kriegler mencionó que la magnitud de los defectos existentes en el registro electoral en sí mismos “mermaron la integridad de los resultados electorales” (Comisión Independiente de Evaluación [Comisión Kriegler], 2008, pág. 8). Con objeto de subsanar las deficiencias identificadas anteriormente, la IEBC creó un nuevo sistema de registro de votantes basado en el uso de sistemas biométricos. Para aumentar la confianza de la ciudadanía en el proceso, la IEBC invitó a organizaciones de observación electoral a estar presentes en los procesos de registro de votantes. Entre otros, la Unión Europea, el Centro Carter y la Comunidad del África Oriental (CAO) acreditaron a observadores a largo plazo para el proceso de registro. Antes de la incorporación de los observadores a largo plazo, se mantuvieron reuniones entre las organizaciones acreditadas y los principales actores electorales, como la policía, las OSC y la comunidad de donantes. Estas reuniones previas permitieron a la CAO “prepararse para la incorporación de la misión de observadores electorales”, formada por 30 observadores a largo plazo y 25 observadores a corto plazo (Barasa, 2012).

Mejoras en la seguridad electoral

Durante el período de registro se crean numerosos centros de registro de votantes en todo el país, lo que aumenta la demanda de presencia y protección de los OS. Los principales actores electorales que necesitan protección son los funcionarios electorales, los observadores de las elecciones y los candidatos o representantes nombrados por los partidos políticos, así como los grupos vulnerables y marginados. Asimismo, deben ponerse en marcha dispositivos de



seguridad para proteger los centros electorales, tanto los centros de registro de votantes ordinarios como los itinerantes, además del material y los equipos durante su traslado y almacenamiento. En particular, es posible que los OS encuentren “zonas de exclusión” donde no se esté llevando a cabo el registro por falta de seguridad (PNUD, 2009, pág. 20).

4.5. Establecer y mantener una estrecha coordinación entre los diferentes OS y el OGE durante el período de registro de votantes a través de un centro de operaciones electorales conjuntas

Los centros de operaciones conjuntas (COC) son el resultado de una combinación de los centros de comunicaciones (que ponen en contacto al ejército, la policía y la población civil), y los centros de coordinación (Fischer, 2002, pág. 25). El establecimiento de un COC puede tener el objetivo de reforzar la colaboración entre los distintos OS que asumen funciones en materia de seguridad electoral y el OGE durante los comicios. Estos centros han tenido un papel fundamental en la planificación y la ejecución de estrategias de seguridad electoral en entornos postconflicto cuando la seguridad es una responsabilidad conjunta de actores nacionales e internacionales. Algunos ejemplos de centros de operaciones conjuntas a cargo de fuerzas de paz internacionales son los creados en Bosnia, Kosovo y Liberia. Esta práctica también puede ser aplicable en un contexto en que no están presentes las fuerzas de paz internacionales.

Caso: Kosovo

Después del conflicto armado que tuvo lugar en Kosovo, que registró 12.000 muertos y más de 200.000 refugiados, se desarrolló la Misión de Administración Provisional de la ONU en Kosovo (UNMIK) para gobernar la provincia hasta que se consolidara su estatus en el futuro. En el período previo a las elecciones de 2000, la UNMIK y la OSCE tenían la responsabilidad de administrar el censo de población y el registro de votantes (OSCE, 2000), para lo cual formaron a una fuerza encargada de realizar actuaciones de forma conjunta, denominada Fuerza Conjunta para el Registro. Respecto a temas de seguridad, la fuerza incorporó a la Fuerza internacional para Kosovo dirigida por la OTAN (KFOR) y al componente internacional de la policía de la UNMIK. También realizó intervenciones en materia de seguridad el cuerpo de policía de Kosovo, que en aquel momento estaba subordinado a la policía de la UNMIK (Fischer, 2002, págs. 9, 25-28).

4.6. Garantizar la seguridad de los ciudadanos y de los funcionarios que participen en los procesos de registro y custodiar los materiales y las instalaciones destinados a este fin

Los ciudadanos necesitan suficientes garantías de seguridad para registrarse como votantes (Creative Associates International, 2010, págs. 5-6, 26). No todos los centros de registro afrontan los mismos riesgos en materia de seguridad, y los dispositivos que ponen en marcha los OS deben reflejar los niveles de riesgo en cada uno de ellos. Cuando los riesgos son elevados y los OS carecen de los recursos suficientes para la protección de todos los centros, han de colaborar con el OGE correspondiente para organizar otros espacios itinerantes en los que el registro de votantes se pueda realizar de forma segura. Sin embargo, una decisión de estas características puede revestir una gran complejidad a nivel logístico y aumentar la vulnerabilidad del personal electoral y de seguridad durante el traslado a la nueva ubicación. Si se toma esa decisión, es fundamental que el OGE lleve a cabo una campaña informativa en la que se especifiquen las fechas y horarios en que el centro itinerante para el registro de votantes se trasladará a cada lugar, manteniéndose al mismo tiempo la integridad y la transparencia del proceso. Asimismo, es importante equilibrar la presencia y la visibilidad de los OS. Lo ideal es que resulten visibles en la medida suficiente como para impedir la violencia, pero sin intimidar a los posibles solicitantes de registro (Höglund y Jarstad, 2010, pág. 4).

Caso: Iraq

La organización de las elecciones en Iraq se lleva a cabo en un clima muy complejo por lo que respecta a la seguridad. Durante la fase de registro de votantes para los comicios de 2010, la seguridad de los centros habilitados para este fin, de las oficinas electorales y de los materiales sensibles (como la escolta de los convoyes que transportan el material) corrió a cargo de las Fuerzas de Seguridad Iraquíes (ISF). Antes de procederse al registro, el ISF y los agentes de seguridad sobre el terreno clasificaron cada centro de registro como una ubicación de riesgo alto, moderado o bajo, y desplegaron un dispositivo de seguridad con arreglo a la amenaza existente en cada caso. Tanto la policía como el ejército iraquí se encargaron de la protección de estos centros, bien de forma individual o conjunta. En términos de coordinación, el mantenimiento de la seguridad de las elecciones corrió a cargo del Comité de Alta Seguridad para las Elecciones, formado por la IHEC, el Ministro del Interior iraquí, el Ministerio de Defensa, la Oficina del Asesor para la Seguridad Nacional, la Fuerza Multinacional y la Misión de Asistencia de la ONU para Iraq. A nivel local, el personal de seguridad sobre el terreno de la IHEC, situado en cada oficina electoral y actuando en colaboración con otros OS (coordinadores del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa destacados en cada oficina electoral) recibió instrucciones de planificar y ejecutar los procedimientos de seguridad en su oficina electoral y su centro de registro de votantes (IHEC, sin fecha).

4.7. Garantizar que los ciudadanos no tengan problemas de seguridad durante su desplazamiento o acceso a los centros de registro de votantes

Algunos ciudadanos, en particular mujeres y otros grupos marginados, así como colectivos vulnerables como las minorías o los desplazados internos, entre otros, pueden encontrar grandes dificultades para llegar a los centros de registro de votantes, ya que para ello pueden estar expuestos a intimidación psicológica o a agresiones físicas. Las estrategias para proteger a estos votantes pueden consistir en el despliegue de un mayor dispositivo de seguridad en las rutas principales de acceso a los centros de registro de votantes, o bien en crear centros itinerantes que acerquen el proceso de registro a los colectivos marginados y vulnerables.

Caso: Filipinas

En los procesos electorales llevados a cabo en Filipinas se han registrado numerosos incidentes en los que los ciudadanos y los candidatos han sido víctimas de violencia electoral perpetrada por grupos armados. Durante el registro de votantes en la Región Autónoma de Mindanao Musulmán en 2012, las Fuerzas Armadas de Filipinas y la Policía del país tenían la misión de garantizar la seguridad del proceso de registro de votantes a cargo de la Comisión Electoral (Comelec). En coordinación con la Comelec, se establecieron puntos de control vigilados por soldados y agentes de la policía para aplicar la prohibición de que los ciudadanos llevaran armas de fuego. Esta medida se implantó para “garantizar que el proceso de registro de votantes en la región se efectuara de forma segura y pacífica”. El ejército también controló 900 zonas de alto riesgo y los movimientos realizados por grupos guerrilleros durante el período de registro de votantes en las provincias de Maguindanao, Lanao del Sur, Suli y Twai-Tawi (Unson, 2012).

4.8. Ofrecer un entorno seguro a quienes deseen presentarse como candidatos

Presentarse a las elecciones como candidato independiente o en representación de un partido político, en algunos países y contextos sociales puede conllevar una situación de vulnerabilidad ante actos de violencia física o psicológica perpetrados por opositores políticos o grupos dominantes o mayoritarios. Esto tiende a ocurrir especialmente cuando hay mujeres que se presentan como candidatas en sociedades que han estado tradicionalmente dominadas por los hombres, o donde la igualdad de género ha quedado suprimida por un abuso de los



dogmas religiosos imperantes. Asimismo, pueden encontrarse en situaciones similares de riesgo los candidatos pertenecientes a grupos étnicos o religiosos minoritarios o a la comunidad de lesbianas, homosexuales y transgénero. Los OS deben recopilar información y adoptar medidas concretas para identificar los problemas y crear un entorno seguro en el que los ciudadanos puedan presentar sus candidaturas y participar en los procesos electorales.

Caso: Filipinas

En 2012, 57 personas que se dirigían a una oficina electoral a presentar sus candidaturas para el cargo de Vicealcalde de la ciudad de Buluan en Filipinas, fueron secuestradas y asesinadas. Antes de las elecciones de 2013, la Comelec dictó una resolución que permitía a los candidatos que se presentaban a los cargos de senadores solicitar la asignación de personal de seguridad o guardaespaldas. Podían ser “miembros de la policía nacional o de las fuerzas armadas o de la Oficina Nacional de Investigación, y de forma complementaria, miembros de agencias de detectives privados (debidamente autorizados y dotados de la pertinente licencia) o de agencias de seguridad privadas, para garantizar la seguridad durante el período electoral”. Los candidatos para todos los cargos de las elecciones municipales, previa solicitud, podían ser autorizados para emplear, seleccionar y contratar los servicios de un máximo de dos miembros (debidamente autorizados y dotados de la pertinente licencia) de agencias de detectives privados o de agencias de seguridad privadas, en calidad de personal de seguridad o guardaespaldas durante el período electoral. El personal de seguridad estaba autorizado para portar dos armas de fuego, una corta y una larga, o dos armas cortas (Comelec, 2012).

Caso: Nigeria

La violencia electoral es frecuente en Nigeria. Para impedir que “los perdedores en las primarias se confabularan para crear caos en el Estado” (The Nigerian Voice, 2011), la policía nigeriana aumentó la seguridad durante las primarias de los partidos políticos, tanto a nivel estatal como nacional (African Examiner, 2011). Durante las primarias celebradas antes de las elecciones generales de 2011, se desplegó un dispositivo de 17.000 agentes de seguridad, entre policía ordinaria y unidades antidisturbios y antibombas. La seguridad de los representantes y de las ubicaciones electorales fue coordinada por la Policía de Nigeria, los Servicios de Seguridad del Estado y el cuerpo de Defensa Civil (Nigerian Tribune, 2011).

Mejoras en la infraestructura para la paz

El inicio de la fase de registro aumenta la necesidad de ampliar la colaboración entre diversos actores, tanto estatales como no estatales que, en el marco de la arquitectura nacional para la paz, trabajen para lograr que las elecciones se celebren de forma pacífica. En particular, adquiere especial importancia la colaboración entre los OGE y los cuerpos de seguridad. Obtener acreditación para supervisar los procesos electorales es uno de los primeros pasos fundamentales en los que deben centrarse las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo deben crear mecanismos de comunicación que les permitan compartir la información relevante y los análisis con el OGE, además de explorar el potencial de cooperar con este órgano en las labores de resolución de conflictos. Entre otros aspectos, esta comunicación puede consistir en la formación o promoción de foros multipartitos de colaboración, donde puede coordinarse la prevención y la reducción de la violencia electoral durante los procesos de registro.

4.9. Observar los procesos de registro de votantes y comunicar las conclusiones obtenidas a un OGE

Está ampliamente comprobado que en procesos en los que existe un alto nivel de competencia, como los procesos electorales, las tareas de observación y vigilancia pueden

tener un efecto disuasorio contra la violencia. Esto sucede especialmente cuando la observación corre a cargo de actores imparciales y de reconocido prestigio a nivel nacional o internacional. Por ello, las organizaciones de la sociedad civil deberían colaborar para garantizar la acreditación de sus observadores de manera que puedan estar presentes en los procesos de registro de votantes. Si la presencia de los observadores no fuera suficiente para impedir la violencia, estos pueden registrar los incidentes e identificar a los autores y a las víctimas, así como las circunstancias que hayan provocado esos incidentes. Además de observar los incidentes que se produzcan en los centros de registro de votantes, las organizaciones de la sociedad civil deben recabar información sobre la violencia electoral que tiene lugar en el exterior de las instalaciones destinadas al registro de votantes, como conductas intimidatorias, amenazas o violencia física dirigidas a los ciudadanos, a actores políticos, a periodistas o a otras víctimas. Puede resultar especialmente útil desglosar los datos, mostrando en qué medida los autores de actos violentos eligen como víctimas a las mujeres que solicitan registro, a candidatas o a periodistas que sean mujeres. Los datos que recopilen deben ser compartidos con los actores relevantes, como el OGE, los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y otras entidades que tengan la responsabilidad de impedir y reducir la violencia electoral o un interés en hacerlo. En algunos casos, puede ser beneficioso hacer que estos datos sean de dominio público, poniéndolos a disposición de los medios de comunicación o difundiéndolos a través de páginas web.

Caso: Nigeria

Las elecciones celebradas en Nigeria en 2003 y en 2007 estuvieron marcadas por una violencia electoral generalizada. En el período previo a las elecciones electorales de 2011, se inició el denominado “Project 2011 Swift Count”, un proyecto que aglutinó a una serie de organizaciones de la sociedad civil y grupos religiosos, tanto cristianos como musulmanes, para promover la celebración de las elecciones de forma libre, justa y pacífica a través de una observación ciudadana independiente. El objetivo del proyecto era ofrecer a todos los actores implicados en las elecciones, incluida la Comisión Electoral Nacional Independiente (INEC), información independiente, imparcial, completa y detallada sobre el desarrollo del proceso electoral. Para llevar a cabo el registro de votantes, un total de 1.000 voluntarios recibieron formación y la debida acreditación para su posterior traslado a todos los estados de Nigeria (36), así como al Territorio de la Capital Federal. Entre otras funciones, los observadores recibieron instrucciones de registrar los incidentes protagonizados por personas que trataran de alterar el proceso de registro, así como los actos de intimidación y violencia. Además, los observadores debían dejar constancia del personal de seguridad que estaba presente en el centro de registro en cuestión. Los observadores se encargaban de enviar diariamente sus informes a través de sus teléfonos móviles al Centro Nacional de Información, donde se llevó a cabo la reconciliación de los datos. La observación y los informes realizados abarcaron la votación y el recuento de los votos. Durante todo el proceso, Project Swift Count comunicó sus conclusiones a través de informes y declaraciones públicas, en los que se incluían recomendaciones para la INEC (Project Swift Count, 2011).

4.10. En colaboración con el OGE, desarrollar y ofrecer mecanismos de resolución de conflictos referidos al período de registro de votantes

La implantación del registro de votantes a gran escala puede conllevar desafíos importantes. Por ejemplo, poder determinar si los ciudadanos reúnen los requisitos para ejercer el voto en un entorno postconflicto en el que se ha destruido los archivos y la población ha sido desplazada masivamente implica retos excepcionales a nivel operativo y político. Además, el registro de votantes en ocasiones comporta la necesidad de realizar trámites con tendencia a generar errores técnicos y humanos. Es importante hacer frente de forma rápida y efectiva a las crisis que puedan surgir a raíz de la percepción de que los procesos de registro de votantes



han sido manipulados para perjudicar a determinadas personas o colectivos. Cuando las instituciones responsables de impartir justicia electoral carecen de la capacidad necesaria para abordar los conflictos electorales de manera eficiente, o no cuentan con la confianza de los actores políticos, puede ser conveniente fomentar la aplicación de mecanismos tradicionales de resolución de conflictos en la gestión de los conflictos relativos al registro de votantes. Esto no implica la sustitución de las instituciones de justicia electoral, sino más bien la apertura de vías adicionales de lograr resultados que resulten aceptables. En algunos casos, la mediación realizada por expertos de reconocido prestigio consigue resolver asuntos de forma inmediata y evitar procesos con frecuencia largos y complejos para obtener una resolución administrativa o judicial. La implicación de actores no estatales en la mediación de conflictos electorales debe llevarse a cabo en todo momento con el consentimiento y la colaboración del OGE correspondiente, y contar con el respaldo de la legislación aplicable.

4.11. Fomentar la colaboración entre los diversos actores a través de foros conjuntos que generen un espacio de discusión y coordinación para la prevención de la violencia durante el registro de votantes

Una buena coordinación entre actores estatales y no estatales que, durante la fase de registro de votantes, dé soporte a un desarrollo pacífico del proceso, ayudará a comprender mejor la labor y las estrategias correspondientes a cada una de las entidades. Esta información será útil para garantizar que las diferentes organizaciones implicadas colaboren para reforzarse mutuamente, identificando y abordando las posibles deficiencias existentes. Cuando el OGE u otros actores estatales no hayan creado estos espacios de colaboración, pueden tomar la iniciativa de hacerlo distintos actores no estatales, en cuyo caso deberían implicar en el debate a los OGE y a los OS.

5. La campaña electoral

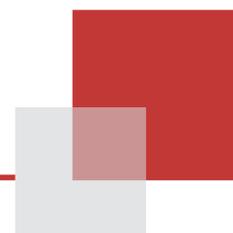


Tabla 5. Medidas de prevención y reducción: la campaña electoral

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>5.1. Colaborar con otras entidades para llevar a cabo una supervisión exhaustiva de la campaña en los medios de comunicación, a nivel nacional y subnacional.</p> <p>5.2. Establecer mecanismos para la supervisión de los mítines que los partidos políticos realizan en sus campañas con objeto de recopilar datos sobre el uso de retórica incendiaria y discursos de incitación al odio.</p> <p>5.3. Garantizar la aplicación de sanciones a los infractores de las normas de la campaña y a los instigadores o autores de actos de violencia electoral.</p> <p>5.4. Mantener una estrecha colaboración y un intercambio de información fluido con los OS durante la campaña electoral a nivel nacional y subnacional.</p>	<p>5.5. Mantener la cooperación y coordinación con los OGE a través de un centro de operaciones conjuntas.</p> <p>5.6. Proporcionar seguridad a los actores electorales más destacados, cuya integridad física puede verse amenazada durante el período de campaña.</p> <p>5.7. Proporcionar seguridad física en los eventos de la campaña electoral.</p> <p>5.8. Incrementar las medidas de seguridad durante la fase de campaña para proteger a los colectivos marginados y vulnerables, como las mujeres y las minorías.</p> <p>5.9. Cooperar con los actores electorales y con la ciudadanía en general para sensibilizarles sobre la seguridad y fomentar su participación activa en la prevención y reducción de la violencia electoral.</p>	<p>5.10. Crear foros para facilitar el debate y el consenso respecto a la implantación de un código de conducta para los partidos políticos y los mecanismos que regulan su aplicación.</p> <p>5.11. Promover el activismo por la paz a nivel nacional y subnacional para rebajar las tensiones y los conflictos derivados de las campañas incendiarias.</p> <p>5.12. Establecer estructuras y mecanismos para supervisar las campañas de provocación que realizan los partidos políticos en los medios de comunicación y en sus mítines, elaborando informes al respecto.</p> <p>5.13. Compartir informes sobre los incumplimientos de las normas de campaña, en particular, sobre el uso de lenguaje incendiario y de discursos de incitación al odio, con los OGE, la fiscalía, los OS y los medios de comunicación.</p>

Durante la fase de la campaña electoral, los partidos políticos movilizan recursos humanos y económicos significativos para transmitir mensajes a los ciudadanos con el fin de obtener su apoyo. Existen diversos riesgos potenciales que pueden afectar a la campaña electoral, como actos de violencia física y psicológica contra los candidatos, activistas y simpatizantes, o dirigida con las mujeres y otros colectivos marginados o vulnerables. En particular, las campañas electorales pueden estar marcadas por una retórica agresiva e incendiaria. El uso de los medios de comunicación y los mítines políticos son dos maneras fundamentales de realizar campañas electorales. En las sociedades con tendencia a los conflictos, se usan ambos métodos para transmitir mensajes que pueden agravar las diferencias existentes. Durante el período de la campaña electoral, el OGE ha de introducir mecanismos que limiten el uso del discurso de incitación al odio y la realización de actos violentos a cargo de partidos políticos y



de sus simpatizantes, como llevar a cabo las oportunas investigaciones y sancionar a los autores. Los OS deben mantener un entorno seguro para facilitar la organización y la participación en las actividades de campaña de los candidatos de los diversos partidos políticos, los activistas y los ciudadanos. Otros actores estatales o no estatales han de fomentar el desarrollo de campañas electorales de forma pacífica y democrática, así como vigilar los incidentes que se produzcan, registrarlos e informar al respecto a las instancias correspondientes.

Mejoras a la gestión y la justicia electoral

Las estrategias a nivel de gestión para prevenir la violencia electoral durante el período de campaña se basan en los principios legales que definen el mandato del OGE en este sentido. Un OGE puede tener un mandato específico de investigar y sancionar a quienes incumplan las normas de campaña o incurran en violencia electoral durante este período. Sin embargo, cuando no tiene un mandato específico para ello, debe prestar apoyo a los organismos competentes. En cualquier caso, un OGE colaborará con otros actores para poner en marcha mecanismos que garanticen la observación y documentación de los incidentes, y la exigencia de responsabilidades a los causantes de esos incidentes.

5.1. Colaborar con otras entidades para llevar a cabo una supervisión exhaustiva de la campaña en los medios de comunicación, a nivel nacional y subnacional

Los actores políticos recurren asiduamente a los medios de comunicación durante el período de campaña electoral, haciendo lo posible por ocupar espacio en los medios mediante el pago de publicidad, la emisión de notas de prensa a cargo de los partidos y la concesión de entrevistas. Además, los partidos políticos usan cada vez más Internet y las redes sociales para difundir su agenda política y llegar a los ciudadanos. Desde el punto de vista de los medios, los periodistas pueden ser proactivos en la transmisión de información sobre los eventos de la campaña y a la hora de facilitar debates políticos. En las sociedades con tendencia a los conflictos, en particular donde las divisiones políticas se basan en criterios étnicos y religiosos, las campañas políticas pueden ser negativas, y el discurso de incitación al odio y la intimidación suelen ir dirigidos contra opositores políticos y sus seguidores. La legislación electoral normalmente incluye estipulaciones que prohíben esta conducta y establecen sanciones en contra de los infractores. Por tanto, es importante llevar a cabo una vigilancia sistemática de las campañas que se llevan a cabo en los medios de comunicación, tanto los tradicionales como las redes sociales, y sancionar a quienes incorporan conductas ilícitas en sus campañas. La vigilancia del contenido de los medios puede ser una tarea compleja que excede la competencia del OGE, en cuyo caso, este debe coordinarse con diferentes entidades, como ONG o empresas privadas especializadas en este tipo de supervisión, para lograr una plena cobertura de las campañas que se realizan en los medios.

Caso: Guyana

En respuesta a la violencia electoral registrada en las elecciones de Guyana celebradas en 1991, 1997 y 2001 —instigada en parte por la “conducta irresponsable de algunos medios de comunicación que incitaron a elementos extremistas a la violencia por motivos étnicos”—, la Comisión Electoral de Guyana (GEOCOM) creó una Unidad de Supervisión de los Medios de Comunicación independiente. La Unidad se estableció a raíz de la firma de un Código de Conducta de autorregulación por parte de las principales empresas mediáticas del país. Durante la fase de la campaña electoral, la Unidad contrató a 17 personas para “analizar el contenido político de las noticias y los programas de actualidad, así como de los principales periódicos”. Los profesionales a nivel local se encargaron del proceso, previa formación y apoyo de la Secretaría de la Commonwealth. Con una periodicidad semanal, la Unidad

publicó “evaluaciones sobre el nivel de imparcialidad y de disuasión de la violencia para cada empresa de comunicación”. A diferencia de lo ocurrido en las elecciones anteriores, los comicios de 2006 no registraron incidentes violentos derivados de la irresponsabilidad en la transmisión de información a través de los medios de comunicación (PNUD, 2009, pág. 43).

5.2. Establecer mecanismos para la supervisión de los mítines que los partidos políticos realizan en sus campañas con objeto de recopilar datos sobre el uso de retórica incendiaria y discursos de incitación al odio

Los mítines celebrados en las campañas electorales provocan concentraciones masivas de los líderes y los simpatizantes de los partidos, y por tanto constituyen eventos de alto riesgo. Por una parte, la violencia puede estar dirigida contra los participantes en los mítines, y por otra, los propios participantes pueden recurrir a la violencia en contra de otros grupos como resultado de las emociones exaltadas que se pueden generar durante estos eventos. El OGE, de forma independiente o en colaboración con otros actores estatales o no estatales, ha de establecer mecanismos para supervisar los mítines electorales, lo que puede conllevar la intervención de personal que controle la campaña, asistiendo a los propios mítines e informando sobre los posibles incidentes. Una supervisión aplicada sistemáticamente puede disuadir a los partidos del uso de retórica incendiaria. La grabación de vídeos y audios de los eventos puede ser útil como elemento disuasorio para quienes pretenden realizar una campaña negativa, ya que el registro de las acciones podría utilizarse como evidencia en contra de los infractores.

Caso: Bosnia y Herzegovina

A raíz del Acuerdo de Paz de Dayton, firmado en 1995, que puso fin al conflicto violento que había tenido lugar entre los años 1992 y 1995, el factor étnico ha jugado un papel importante en la vida política de Bosnia y Herzegovina. En un intento de conseguir votos utilizando criterios étnicos, algunos partidos políticos han optado por el uso de retórica nacionalista dirigida en contra de otros grupos étnicos o de minorías étnicas. En el período previo a las elecciones de 2008, la Comisión Electoral Central (CEC) advirtió a todos los partidos políticos y a los candidatos que no debían incitar al odio religioso o étnico durante el período de la campaña electoral. Las sanciones por el uso de un discurso de incitación al odio ascendían a 7.500 USD, además de la inhabilitación de los candidatos de la lista del partido y la cancelación de la certificación concedida por la CEC a los partidos políticos (BBC Monitoring, 2008).

5.3. Garantizar la aplicación de sanciones a los infractores de las normas de la campaña y a los instigadores o autores de actos de violencia electoral

Las personas que incurran en violencia electoral o contribuyan a desencadenar actos violentos mediante el uso de un discurso de incitación al odio o de retórica incendiaria, entre otros mecanismos, no deben quedar impunes. Si el OGE tiene la responsabilidad de sancionar a los responsables de actos de violencia electoral, debe destinar sus esfuerzos a impedir que se realicen campañas que conlleven conductas ilícitas y, en caso de que no lo consiga, ha de adoptar medidas firmes para investigar y sancionar a los infractores. Cuando se apliquen sanciones contra algún actor político, el OGE u otra institución competente en materia de justicia electoral debe mantener la máxima profesionalidad para evitar adoptar decisiones con motivaciones políticas, que puedan agravar las tensiones existentes. En este sentido, el OGE debe colaborar con otras entidades, como la fiscalía y los organismos reguladores competentes.



Caso: India

La violencia electoral se produce de forma frecuente y generalizada en la India (PNUD, 2011). Las elecciones generales celebradas en 2009 no fueron una excepción, ya que registraron incidentes de violencia electoral, tanto física como psicológica (CBS News, 2009). A comienzos de 2009, la ECI declaró a un candidato muy destacado culpable de haber incumplido el código de conducta durante el período de campaña electoral. El candidato supuestamente había utilizado una retórica incendiaria, ocasionando “sentimientos de enemistad y de odio entre diferentes clases basados en criterios religiosos” durante dos mítines electorales (ZeeNews.com, 2009). El responsable del distrito electoral en cuestión aportó las pruebas correspondientes ante la ECI (Shardai, 2009), y la Comisión ordenó que se presentaran como prueba todos los vídeos que se hubieran tomado de los actos de campaña del candidato. Tomando como base estas pruebas, la ECI dio instrucciones al partido político en cuestión de que retirara su apoyo al candidato, indicando que “en caso de que el partido diera respaldo al candidato, ello se consideraría como muestra de su apoyo a sus actos imperdonables de incitación a la violencia y de creación de sentimientos de enemistad y odio entre las distintas clases de ciudadanos de la India” (Shardai, 2009). La ECI asimismo inició un procedimiento penal contra el candidato al amparo de la ley de la India, en colaboración con el juez del distrito. El candidato posteriormente fue detenido y puesto bajo custodia judicial en espera de juicio (Times of India, 2013).

5.4. Mantener una estrecha colaboración y un intercambio de información fluido con los OS durante la campaña electoral a nivel nacional y subnacional

Durante el período de campaña electoral, el OGE recopila una gran diversidad de información relativa a la campaña que llevan a cabo los distintos partidos políticos, que incluye los incidentes violentos y las conductas que tienen tendencia a generar tensiones. Esta información resulta útil a los OS a la hora de planificar y aplicar las medidas de seguridad para proteger a los actores electorales y los eventos en los que intervienen durante la campaña electoral y en el período postelectoral. Es importante que los funcionarios electorales colaboren estrechamente con el personal de seguridad a nivel nacional y subnacional para que la información circule entre ellos de forma fluida. Contar con información actualizada en materia de seguridad, así como con datos específicos aportados por los OS, es de gran utilidad para los funcionarios electorales, y contribuirá a que todos los agentes implicados dispongan de un análisis más completo y puedan optimizar así la efectividad de sus acciones.

Caso: Kenya

Durante las elecciones generales celebradas en Kenya en 2007, se registraron actos de violencia electoral generalizada (Roberts, 2009; Instituto Francés de Investigación en África (IFRA), 2008). Si bien los principales brotes de violencia se produjeron en el período posterior a las elecciones celebradas en 2007, se registraron también incidentes de violencia antes de la jornada electoral, en concreto, durante la fase de campaña (Agence France-Presse, 2007). Durante los preparativos de las elecciones generales de 2013, la IEBC decidió aumentar su capacidad de comprender y analizar los riesgos electorales y adoptar medidas para prevenir y atenuar la violencia a lo largo del ciclo electoral. La IEBC se asoció con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) para la aplicación de la Herramienta de Gestión del Riesgo Electoral. El uso de esta herramienta permitió a la IEBC recoger datos sobre riesgos electorales y generar alertas al respecto. Los funcionarios de la IEBC de este modo pudieron tomar decisiones bien fundamentadas, teniendo en cuenta las circunstancias de los conflictos. Asimismo, los datos y las alertas de riesgo se transmitieron a organismos externos como la policía (IDEA

Internacional, 2013b) y a otros actores electorales, como la Plataforma Uwiano para la Paz (IDEA Internacional, 2013b).

Mejoras en la seguridad electoral

Durante la fase de campaña electoral, los OS son los responsables de proporcionar y mantener un entorno seguro para los funcionarios electorales, los candidatos y los activistas de los partidos políticos, los periodistas, los coordinadores de eventos electorales y los ciudadanos. Para ello deben ofrecer protección a personas, eventos y colectivos vulnerables, así como a los emplazamientos donde se encuentran. En particular, los OS han de centrarse en la seguridad de los eventos de la campaña que reúnen a un gran número de asistentes, como los mítines electorales. En este sentido, será conveniente que los OS mantengan una estrecha colaboración con el OGE y con otros actores, tanto de ámbito estatal como no estatal.

5.5. Mantener la cooperación y coordinación con los OGE a través de un centro de operaciones conjuntas

Una vez finalizado el proceso de registro de los partidos políticos y los candidatos, los OS deben colaborar estrechamente con el OGE para obtener información sobre los sujetos políticos y los candidatos registrados. Además, el OGE tendrá que facilitar información y actualizaciones relativas a los procesos de la campaña electoral. Esta información y, en particular, los incidentes de uso de discurso de incitación al odio y de lenguaje incendiario, serán relevantes para el despliegue del dispositivo de seguridad durante la fase de campaña. El establecimiento de un centro de operaciones conjuntas que sirva como plataforma para el intercambio de información entre diferentes OS y el OGE casi en tiempo real puede mejorar el conocimiento de la situación y la coordinación de las acciones.

Caso: Filipinas

La violencia electoral en la Región Autónoma de Mindanao Musulmán de las Filipinas es generalizada y está enormemente arraigada (McIndoe, 2010). A finales de 2009, un grupo de representantes políticos y algunos de sus simpatizantes (entre los que se encontraban numerosas mujeres) que se dirigían a la sede de la Comelec fueron interceptados, secuestrados y asesinados por bandas armadas (Asia News, 2009). Como consecuencia, la PNP y las AFP, en estrecha colaboración con la Comelec, incrementaron las medidas de seguridad en el período previo a las elecciones de 2010. La Comelec delegó la responsabilidad de garantizar la seguridad de las elecciones en las fuerzas y cuerpos de seguridad (Comelec, 2010). Las delegaciones regionales de la policía reforzaron “sus respectivos centros de coordinación de la seguridad, de modo que el responsable sobre el terreno pudiera hacer frente inmediatamente a cualquier incidente adverso que pudiera producirse durante el período electoral”. En la Región de Mindanao, la PNP y el AFP “movilizaron a un total de 9.711 agentes, muchos de los cuales fueron destinados a vigilar los 828 puntos de control itinerantes establecidos para aplicar una prohibición total de las armas de fuego en la región”. Además, la PNP asumió la responsabilidad de impedir que las empresas de seguridad privada actuaran como ejércitos de los actores políticos en el período preelectoral, controlando asimismo las acciones del personal de seguridad voluntario a nivel local. Se implantó también una intensa coordinación permanente con los funcionarios de la Comelec (Manila Bulletin Publishing Cooperation, 2010a). Según la PNP y el AFP, las elecciones se desarrollaron de forma pacífica y ordenada en términos generales, y “los Centros de Coordinación de Seguridad Conjunta pudieron hacer frente adecuadamente a los incidentes de escasa importancia que surgieron, al posicionarse en varios lugares estratégicos en las tres regiones” (Manila Bulletin Publishing Cooperation, 2010b).



5.6. Proporcionar seguridad a los actores electorales más destacados, cuya integridad física puede verse amenazada durante el período de campaña

Dependiendo del contexto de cada país y de los riesgos en materia de seguridad asociados con la presentación de una candidatura para ocupar un escaño, es posible que los OS tengan que ofrecer protección a los líderes políticos o a candidatos destacados, e incluso a sus oficinas o sus domicilios. En las sociedades en las que las mujeres están marginadas, su activismo durante el período de campaña puede hacerlas más vulnerables a la violencia física o psicológica. Asimismo, en ocasiones es necesario poner en marcha medidas de seguridad para proteger a periodistas, líderes de la opinión pública u otras personas cuya participación o activismo durante la campaña electoral aumenta la probabilidad de que estén expuestos a la violencia.

Caso: Taiwán

A raíz de los intentos de asesinato de políticos taiwaneses alto nivel durante los períodos electorales de 2004 y 2010, se incrementaron las medidas de seguridad en el período previo a las elecciones presidenciales de 2012. La Oficina de Seguridad Nacional (NSB) asignó agentes de seguridad a todos los candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia del país. Los agentes especiales de la NSB ofrecieron a los candidatos medidas de protección a partir del proceso de registro, así como planes y protocolos de seguridad que, por ejemplo, exigían que los equipos de campaña entregaran a la NSB listas del personal y de los invitados a los eventos durante la campaña. Un total de 135 miembros de la NSB fueron incluidos en tres equipos asignados para garantizar la seguridad de los tres candidatos a la Presidencia y a la Vicepresidencia. Cada equipo a su vez contó con el apoyo de agentes de la policía especialmente formados para ello y con vehículos blindados durante el período de la campaña electoral (Chang, 2011).

5.7. Proporcionar seguridad física en los eventos de la campaña electoral

Los diversos eventos y las actividades de la campaña electoral, como mítines, reuniones en las sedes municipales, comparencias en los medios de comunicación y la difusión de material electoral, entre otros, conllevan la asistencia de líderes políticos, candidatos, activistas, seguidores, ciudadanos y periodistas a lugares públicos que en ocasiones no cuentan con las medidas de seguridad adecuadas. Para garantizar su seguridad, los organismos encargados de ello necesitan disponer de información sobre los eventos de campaña previstos, información que normalmente deben proporcionar los respectivos sujetos políticos. En algunos contextos, la policía puede estar facultada para autorizar o denegar solicitudes para la organización de eventos de campaña por motivos de seguridad. Este tipo de estrategias pueden ser efectivas para evitar que surjan conflictos en situaciones en que se hayan programado mítines distintos al mismo tiempo o en el mismo lugar por parte de diferentes sujetos políticos. Los mítines de los partidos políticos, al tratarse de concentraciones masivas de asistentes, pueden ser vulnerables a atentados o actos terroristas. El mantenimiento de la seguridad en estos eventos, por tanto, puede exigir el despliegue de un dispositivo importante de personal de inteligencia y de seguridad. Cuando los participantes se desplazan desde diferentes puntos de origen para asistir a los mítines, los cuerpos de seguridad deben vigilar las principales rutas de acceso.

Caso: India

La violencia electoral es frecuente en la India (CBS News, 2009), especialmente en las zonas donde los movimientos separatistas quieren explotar la “visibilidad de las campañas electorales para realizar ataques paramilitares y criminales contra el gobierno y sus símbolos”. En el período anterior a la celebración de las elecciones generales de 2009, la policía intensificó las medidas de seguridad durante la campaña electoral en el “cinturón maoísta” y

en el estado de Jammu y Cachemira. El aumento de las medidas de seguridad respondió al incremento de los ataques perpetrados por los maoístas en varios estados antes del proceso electoral. La policía llevó a cabo registros aleatorios en los principales emplazamientos de la campaña y aumentó su presencia durante los propios mítines (Indo-Asian News Service (IANS), 2009b). Otras medidas de seguridad adoptadas fueron el traslado en helicóptero de los candidatos desde y hasta los lugares donde se celebraron los mítines y los cortes de carreteras por parte de la policía en las inmediaciones a lo largo de toda la campaña. Asimismo, las Fuerzas de Seguridad de Fronteras reforzaron la protección en la frontera con Pakistán (Indo-Asian News Service (IANS), 2009a). Se pusieron en marcha medidas de seguridad adicionales basadas en el “modelo de código de conducta orientativo para los partidos políticos y los candidatos”, que contó con el respaldo de todos los partidos políticos en 2007. Este código de conducta estipula que todos los partidos políticos o candidatos deben informar a la policía local del lugar y la hora en la que se celebrarán los mítines, así como de las rutas que seguirán “con suficiente antelación, de manera que la policía pueda tomar las medidas oportunas para controlar el tráfico y asegurar el desarrollo de los eventos de forma pacífica” (Comisión Electoral de la India, 2010).

5.8. Incrementar las medidas de seguridad durante la fase de campaña para proteger a los colectivos marginados y vulnerables, como las mujeres y las minorías

En un intento de movilizar a sus bases electorales durante el período de campaña, los actores políticos pueden recurrir a amenazas o a la intimidación, así como a retórica incendiaria dirigida en contra de otros grupos étnicos, sociales o religiosos. El discurso de incitación al odio, entre otras formas de retórica incendiaria, puede conducir a la violencia física, al igual que las conductas intimidatorias o coercitivas, que también se consideran una forma de violencia electoral y son constitutivas de sanciones. Los actos de violencia causan un enorme sufrimiento a los grupos marginados, como las mujeres, las minorías y los colectivos vulnerables. En caso de que la campaña electoral esté teñida de retórica incendiaria, los OS deben poner en marcha mecanismos permanentes para garantizar la protección de las comunidades marginadas y vulnerables, algo particularmente importante en situaciones donde los mítines políticos u otras concentraciones masivas pueden generar hostilidades en contra de las comunidades minoritarias que estén ubicadas en las inmediaciones de los lugares donde se llevan a cabo estos eventos.

Caso: Kenya

Aproximadamente 20 candidatas de diferentes partidos fueron víctimas de agresiones en el período previo a las elecciones generales celebradas en Kenya en 2007 (Agence France-Presse, 2007). Además, las mujeres en general sufrieron altos niveles de violencia durante el período postelectoral, que se prolongó hasta 2008, lo que resultó en 1.300 mujeres asesinadas y aproximadamente 3.000 casos de violación (Roberts, 2009). En el período previo a la celebración de los comicios de 2013 se incrementó la seguridad de las candidatas mediante la creación de una unidad especialmente entrenada para esta tarea. La unidad, que consistía en agentes del Servicio Nacional de Juventud, del Servicio Forestal y del Servicio del Medio Natural, primeramente fueron designados por el Inspector General de la Policía y posteriormente destinados a distintos lugares del país para hacer frente a situaciones relativas al contexto electoral, entre ellas, proteger a las candidatas en el período de campaña y garantizar la seguridad de las mujeres durante la jornada electoral.



5.9. Cooperar con los actores electorales y con la ciudadanía en general para sensibilizarles sobre la seguridad y fomentar su participación activa en la prevención y reducción de la violencia electoral

La eficiencia de los OS a la hora de garantizar la protección de los actores electorales y de la ciudadanía en general durante la fase de campaña puede depender de su capacidad de forjar relaciones constructivas con los diferentes colectivos implicados. Es importante que las fuerzas y cuerpos de seguridad entablen conversaciones para sensibilizar tanto a los interesados del ámbito político como a los ciudadanos, y en particular a los grupos vulnerables. Esta comunicación aporta ventajas a dos niveles. Por un lado, permite a los OS transmitir la forma en que las personas a título individual y los distintos colectivos pueden colaborar con la policía para aumentar la seguridad pública. Por otro lado, ofrece a los OS un mayor conocimiento de las cuestiones que preocupan a los diversos actores electorales y grupos sociales. A su vez, estos últimos se beneficiarán de tener una mejor comprensión de los riesgos de seguridad a los que están expuestos y cómo sus acciones y conductas pueden agravar esos riesgos o generar salidas pacíficas a situaciones de tensión.

Caso: Ghana

En 2012, Ghana sufrió incidentes violentos en distintas partes del país durante la fase del registro de votantes, como agresiones, ataques con armas de fuego y el incendio de viviendas (Modern Ghana, 2012). Como consecuencia, la Policía, en colaboración con la Comisión Nacional para la Educación Cívica y otros actores implicados, organizó una concentración pública para la paz que tuvo lugar en el Teatro Nacional de Accra, a la que asistieron varios cientos de personas. La policía y la Asociación de Periodistas de Ghana declararon en este evento su compromiso conjunto por la paz con vistas a las elecciones de 2012. La declaración de la policía también tenía como objetivo sensibilizar a la ciudadanía sobre la seguridad en el período previo al inicio de la campaña electoral. En esta ocasión, un alto mando de la policía aseguró a los ciudadanos que todas las fuerzas y cuerpos de seguridad estaban preparados para garantizar la seguridad y la celebración de las elecciones de forma pacífica. En este sentido, se informó a la población sobre las medidas previstas para proteger los mítines de los partidos políticos, el material electoral, los centros electorales y a los votantes, así como para preservar la integridad de los comicios. Se subrayó también que mantener la paz es una responsabilidad conjunta, por lo cual se recordó a los candidatos su deber de fomentar la paz durante la campaña electoral y de evitar el uso de discurso de incitación al odio y de insultos. Asimismo, se pidió a los políticos que tuvieran precaución sobre el modo de expresar sus mensajes, ya que corrían el riesgo de generar tensión y provocar el caos (Ghana News Agency (GNA), 2012b). La policía anunció su previsión de crear una Fuerza de Seguridad Electoral, lo que conllevaría la intervención de 16.000 miembros de las diferentes fuerzas de seguridad durante las elecciones. Se instó a la población a contribuir a que los procesos políticos se desarrollaran de forma pacífica y a evitar comentarios, afirmaciones e insultos que pudieran incitar a otras personas a la violencia. También se pidió a la ciudadanía que se abstuviera de cometer actos violentos, incluso frente a la provocación, y a ampararse en la ley en lugar de tomarse la justicia por su mano. Finalmente, se instó a los electores a que no entregaran sus documentos de identidad para la votación a otras personas, ni destruyeran las papeletas electorales o se las entregaran a otras personas, y que no incurrieran en prácticas irregulares de ningún tipo (Modern Ghana, 2012b).

Mejoras en la infraestructura para la paz

Los actores estatales y no estatales implicados en el activismo por la paz pueden jugar un papel importante durante la fase de campaña. Cuando en la campaña se producen actitudes

de provocación, pueden verse agravadas las tensiones entre los diferentes grupos sociales, y en particular, generar dificultades en los colectivos más vulnerables. Las organizaciones que constituyen una infraestructura para la paz a nivel nacional pueden crear un activismo que ponga límites a las provocaciones de la campaña y rebaje las tensiones entre los partidos o las comunidades durante esta fase.

5.10. Crear foros para facilitar el debate y el consenso respecto a la implantación de un código de conducta para los partidos políticos y los mecanismos que regulan su aplicación

El código de conducta que deben observar los partidos políticos durante la campaña electoral puede ser una herramienta de gran influencia en la promoción de la paz en esta fase del proceso electoral. En ocasiones las estipulaciones ya están incluidas en la ley electoral o en el código de conducta específico que regula la conducta de los partidos políticos durante las elecciones. No obstante, cuando esas estipulaciones no existen, no se respetan o no se aplican, deben establecerse y cumplirse determinados compromisos. Los actores de reconocido prestigio (tanto estatales como no estatales) suelen tener una gran capacidad de convocatoria para aglutinar a los partidos políticos con vistas a debatir y acordar los principios que deben regir una campaña electoral de carácter pacífico y los mecanismos efectivos para tal fin.

Caso: Ghana

Si bien el código de conducta de los partidos políticos de Ghana se adoptó inicialmente en ese país en el año 2000, la falta de mecanismos para garantizar su cumplimiento tuvo como consecuencia que los partidos incurrieran en conductas ilícitas durante las elecciones de 2000, 2004 y 2008. Antes de los comicios de 2012, el Instituto de Asuntos Económicos (IEA) facilitó una serie de reuniones y contactos entre los diferentes partidos con objeto de revisar y reforzar los mecanismos del código de conducta. La revisión se basó en parte en la experiencia (en lo relativo al uso de un discurso de incitación al odio y de un lenguaje de descalificación durante el período de registro de votantes) y también en parte en la toma de conciencia de que era necesario tomar medidas preventivas para atenuar las “conductas o actividades políticas irresponsables” (GhanaWeb, 2012). El nuevo código de conducta, adoptado por todos los partidos políticos, establece las directrices por las cuales todos los partidos políticos se comprometen a actuar de manera responsable en el transcurso de su campaña. Comprende diversos aspectos, como el uso indebido de los cargos políticos, la difusión de informaciones tendenciosas en los medios y la violencia durante la campaña. El IEA, con el consentimiento de los partidos políticos, creó un organismo nacional competente (NEB) para controlar la adhesión de los partidos políticos al código de conducta antes de las elecciones generales. El NEB está formado por representantes de la Comisión Electoral, de la Comisión Nacional para la Educación Cívica, de la Asociación de Periodistas de Ghana, de los servicios de seguridad y de los partidos políticos, bajo la dirección del Consejo para la Paz Nacional de Ghana. El NEB también se encarga de instruir al electorado y a los simpatizantes de los partidos políticos sobre las estipulaciones del código (Instituto de Asuntos Económicos, 2012). El establecimiento de un organismo nacional de aplicación y diez organismos regionales competentes en este sentido tenía como cometido aumentar la capacidad de supervisar las campañas, los mítines y las restantes actividades de los partidos políticos en el país, investigar los supuestos incidentes e imponer sanciones a los infractores del código de conducta. El NEB también tenía entre sus funciones difundir sus conclusiones tanto a través de la prensa escrita como a través de las ondas, poniendo así en evidencia a los infractores dentro de los partidos (All Africa, 2012). En el caso de los delitos graves, los responsables de tomar las medidas oportunas fueron los OS y otras entidades del Estado (GhanaWeb, 2012).



5.11. Promover el activismo por la paz a nivel nacional y subnacional para rebajar las tensiones y los conflictos derivados de las campañas incendiarias

Los OS, como las asociaciones de mujeres y de jóvenes, las entidades religiosas y los grupos de interés, desempeñan un papel importante en la promoción de la paz durante el período de campaña. Una de sus facetas es la de participar en el activismo por la paz e implicar también a los representantes políticos, a los funcionarios del estado y a los líderes tradicionales para afrontar las dificultades derivadas de las campañas marcadas por estrategias de provocación. Las estrategias de las campañas en defensa de la paz deben definir claramente su público objetivo (por ejemplo, los jóvenes) y los mecanismos de comunicación (por ejemplo, los medios de comunicación, medios itinerantes), así como los mensajes y los símbolos a los que hacen referencia (PNUD, 2009, pág. 23). Las estrategias que se aplican a nivel comunitario, como el uso de emisoras de radio comunitarias, tienen la posibilidad de llegar a todos los ciudadanos, incluidos los colectivos vulnerables, y de salvar las barreras lingüísticas (Haider, 2009, pág. 5). Las campañas en defensa de la paz deberían promover debates políticos en los que impere la tolerancia y tratar de obtener compromisos por parte de los políticos en apoyo de unas elecciones pacíficas (PNUD, 2009, pág. 32).

Caso: Kenya

Debido a los brotes de violencia electoral ocurridos entre los años 2007-2008, la economía de Kenya sufrió pérdidas por un valor estimado de 3.700 millones de USD. Por este motivo, la comunidad empresarial del país, la Alianza del Sector Privado de Kenya, lanzó una campaña por la paz en el período previo a las elecciones generales de 2013. La iniciativa, denominada “Mi Kenya”, que contó con el apoyo de la sociedad civil y de organizaciones de base religiosa, tenía como objetivo prevenir la violencia durante los comicios, y arrancó con el inicio de la campaña formal de los partidos políticos. Esta iniciativa se sirvió de publicidad en los medios de comunicación, de dispositivos itinerantes y de conciertos para recordar a la población la importancia de rechazar la violencia antes y después de la jornada electoral. Las empresas de Kenya aportan la mayor parte de la financiación necesaria para llevar a cabo las actividades de las campañas electorales, que asciende a más de 4,6 millones de USD (Opiyo, 2012).

5.12. Establecer estructuras y mecanismos para supervisar las campañas de provocación que realizan los partidos políticos en los medios de comunicación y en sus mítines, elaborando informes al respecto

Con el fin de llegar a los ciudadanos, los partidos movilizan a sus candidatos, a sus afiliados y a sus simpatizantes para ocupar espacios mediante los cuales enviar mensajes políticos a los electores. Las campañas electorales se llevan a cabo principalmente: (a) a través de los medios de comunicación tradicionales, como la prensa, la radio y la televisión; (b) a través de los nuevos medios, como las redes sociales y los blogs; y (c) en persona, mediante la celebración de mítines políticos. En las sociedades con tendencia a los conflictos, las estrategias de campaña suelen apelar a los miedos y las emociones, recurriendo también a la intimidación. Los medios de comunicación asimismo pueden contribuir al carácter provocador de la campaña, al favorecer a determinadas opciones políticas y actuar en contra de sus competidores (o de sus simpatizantes), en ocasiones mediante conductas intimidatorias. Aun cuando el uso de retórica incendiaria se define como delito electoral en los códigos de conducta electoral y los códigos de los medios de comunicación, puede resultar difícil reunir información y pruebas fehacientes de que la campaña se ha servido de recursos como la provocación y la intimidación. A veces, los partidos políticos están pendientes de los incidentes referentes a sus oponentes políticos e informan a los medios de comunicación. No obstante, en las sociedades con tendencia a los conflictos, puede resultar efectiva la intervención de un actor estatal o no estatal de reconocido prestigio, que no tenga un interés

particular en el resultado electoral, para hacer un seguimiento de este tipo de incidentes y denunciarlos. Estos actores suelen ser organismos reguladores de los medios de comunicación y grupos de la sociedad civil especializados en el seguimiento de los medios de comunicación o que tengan la capacidad de observar los medios locales y los mítines de los partidos políticos a nivel nacional y subnacional.

Caso: Sudán

Las elecciones de 2010 en Sudán se consideraron como un hito importante del Acuerdo Global de Paz firmado en 2005 para poner fin al conflicto armado en Sudán, que se había prolongado durante 22 años. Durante el período previo a las elecciones de 2010, el Consorcio Electoral y de los Medios de Comunicación de Sudán (SMEC), formado por seis organizaciones nacionales e internacionales con experiencia en el apoyo a los medios (Sudan Development Initiative (SUDIA), International Media Support (IMS), Norwegian Peoples Aid (NPA), Osservatorio di Pavia, Arab Working Group for Media Monitoring y Fojo Media Institute), realizó un seguimiento de la igualdad en el acceso a los medios y el uso del discurso de incitación al odio durante la campaña electoral, y posteriormente elaboró un informe al respecto. El SMEC realizó informes cuantitativos y cualitativos sobre los medios de comunicación, facilitando información detallada sobre la asignación de tiempo de emisión a los diferentes partidos políticos, la imparcialidad de los medios y la identificación del discurso de incitación al odio en los diversos periódicos, en la radio y en los canales de televisión o en las entrevistas concedidas a los medios por los partidos políticos. El informe final del SMEC, que abarca la información transmitida en los medios de comunicación desde la fase de campaña hasta la fase postelectoral, también incluía recomendaciones concretas para los medios y otras entidades en cuanto a la mejora de la igualdad en el acceso y la reducción del uso de discurso de incitación al odio en el futuro (Consortio Electoral y de los Medios de Comunicación de Sudán, 2010).

5.13. Compartir informes sobre los incumplimientos de las normas de campaña, en particular, sobre el uso de lenguaje incendiario y de discursos de incitación al odio, con los OGE, la fiscalía, los OS y los medios de comunicación

Recabar pruebas del uso de retórica incendiaria durante una campaña electoral es una tarea compleja. Y pese a la dificultad que ello conlleva, su relevancia es escasa cuando quienes recurren a este tipo de retórica no son sancionados. Pero también es cierto que imponer sanciones a los partidos políticos y procesar a los candidatos durante las campañas puede ser extremadamente difícil. Cuando los organismos competentes hacen un uso indebido de sus mandatos, o el hecho de procesar a un partido o candidato se percibe como una acción en su contra o en beneficio de otro actor político, pueden agravarse las tensiones y los conflictos. La información recopilada para denunciar campañas ilícitas debe remitirse al organismo competente que tenga el mandato y la integridad para investigar y procesar los delitos electorales. En algunos casos puede tratarse del OGE, de fiscales generales o especiales o de los OS. En aquellos casos en que las instituciones competentes para perseguir los delitos electorales muestren una falta de compromiso para sancionar a los autores, la información ha de hacerse pública o transmitirse a otros actores implicados mediante los medios de comunicación, presionando así a los autores de las infracciones y a las entidades competentes.

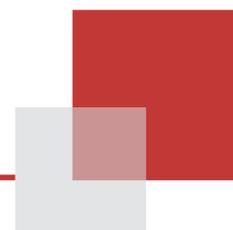
Caso: Kenya

A raíz de los brotes de violencia electoral producidos en Kenya entre los años 2007-2008, se creó la NCIC con el mandato de fomentar la coexistencia pacífica entre todos los ciudadanos de Kenya. Durante el período de campaña previo a las elecciones de 2013, la NCIC llevó a cabo un seguimiento de los mítines políticos, los foros públicos y los medios de comunicación tradicionales en lo referente a su uso de discurso de incitación al odio y de



provocación. La Ley Nacional de Cohesión e Integración de 2008 otorga a la NCIC la facultad de “investigar las denuncias de discriminación por criterios étnicos o raciales, o cualquier otro asunto que afecte a las relaciones étnicas y raciales, y hacer recomendaciones a las autoridades competentes, como el Fiscal General, sobre posibles medidas compensatorias”. La NCIC ha trabajado conjuntamente con las compañías telefónicas a nivel nacional para prevenir y reducir el envío de mensajes de texto cuyo contenido pueda incitar al odio. También ha colaborado con la Unidad de Delitos Informáticos del Departamento de Investigación Criminal de la Policía para obtener los listados de llamadas de las personas sospechosas de enviar mensajes de incitación al odio utilizando los servicios de telefonía móvil. Asimismo, la NCIC llevó a cabo un seguimiento del uso de discurso de incitación al odio en redes sociales como Facebook y Twitter, así como comentarios en páginas web de noticias, gracias a la labor de 40 personas asignadas a tal fin. También fueron objeto de este seguimiento ciudadanos kenyatas residentes en otros países (Menya, 2011).

6. Votaciones y jornada electoral



Las actividades de la fase operativa incluyen los preparativos logísticos para la jornada electoral, el proceso de votación, el escrutinio y el recuento de los resultados. Este es el período en que se ponen verdaderamente a prueba las medidas adoptadas en materia logística y de seguridad. La movilización de la administración electoral de alto nivel, de los observadores nacionales e internacionales y de los OS, así como la participación masiva de los ciudadanos, hace que la gestión y coordinación de la operativa electoral revistan una gran complejidad. Teniendo en cuenta que el proceso se realiza en un plazo relativamente corto, el tiempo disponible para la intervención y la subsanación de deficiencias es muy limitado. Si existen problemas generalizados, pueden suponer una amenaza importante para los resultados electorales. No hay ningún proceso electoral cuya organización sea perfecta o carente de problemas, pero sí varía el alcance de esas dificultades y de las reacciones que provocan. Por ello es importante identificar los posibles riesgos de antemano y poner en marcha medidas para que las elecciones se celebren de forma pacífica y se garantice la integridad de los resultados electorales. En este sentido, los OGE, los OS y otros actores estatales y no estatales deben mantener una estrecha colaboración, trabajando de forma conjunta durante este período delicado.



Tabla 6. Medidas de prevención y reducción: votaciones y jornada electoral

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>6.1. Producir suficiente material electoral y garantizar que se entregue correctamente en tiempo y forma en los lugares destinados a su almacenamiento y en los centros de votación y recuento.</p> <p>6.2. Garantizar que el personal encargado de los procesos de votación y recuento tenga la formación adecuada, conozca la normativa vigente y actúe con profesionalidad.</p> <p>6.3. Mantener una estrecha colaboración con los OS para facilitar seguridad física al personal encargado de los procesos de votación y recuento, así como al material y los centros electorales.</p> <p>6.4. Garantizar que los centros de votación y recuento sean espacios seguros para los funcionarios electorales, los observadores y los votantes.</p> <p>6.5. Garantizar que la operativa relativa al voto especial comience puntualmente y que el proceso cumpla los criterios de transparencia oportunos.</p> <p>6.6. Garantizar que todos los actores del proceso electoral estén familiarizados con los procedimientos de reclamación y que los órganos de resolución de conflictos electorales tramiten las reclamaciones presentadas respecto a los procesos de votación y recuento correctamente en tiempo y forma.</p> <p>6.7. Abrir vías de comunicación con todos los actores del proceso electoral, incluidos los partidos políticos, las organizaciones de observadores electorales y los ciudadanos.</p> <p>6.8. Garantizar que el proceso de votación, escrutinio y recuento se lleve a cabo de acuerdo con la normativa aplicable, de forma adecuada y transparente.</p>	<p>6.9. Garantizar la seguridad de los actores del proceso electoral, así como de los materiales y centros electorales, durante la jornada electoral y en los períodos preelectorales y postelectorales.</p> <p>6.10. Hacer un seguimiento y analizar los acontecimientos que puedan afectar a la seguridad en torno a la jornada electoral.</p> <p>6.11. Mantener una estrecha colaboración y cooperación con los OGE y otros organismos a través de los COC.</p> <p>6.12. Garantizar que las actuaciones de los OS sean acordes con las normas de intervención, y que el uso de la fuerza se reduzca al mínimo posible.</p>	<p>6.13. Llevar a cabo actividades de información e instrucción de los votantes con relación a la operativa de la jornada electoral.</p> <p>6.14. Recopilar, transmitir y difundir información relativa a los riesgos electorales y a los incidentes violentos durante la fase de votaciones y jornada electoral.</p> <p>6.15. Observar los procesos de votación y recuento de votos.</p> <p>6.16. Iniciar o mantener iniciativas para la paz y redes para la resolución de conflictos durante la fase de votaciones y jornada electoral.</p>

Mejoras en la gestión y la justicia electoral

Durante la fase de votación, el OGE debe adoptar todas las medidas necesarias para contar con la confianza de los agentes políticos en los procesos de votación y sus resultados. En gran medida, esto dependerá de la capacidad que tenga el OGE de entender cómo los problemas o deficiencias de las fases anteriores pueden afectar a la votación. También es importante valorar la posibilidad de que surjan dificultades a nivel técnico y de que se produzca fraude electoral. Por lo que se refiere a los desafíos de carácter técnico y logístico, el OGE ha de

garantizar que los materiales electorales se elaboren y distribuyan con un plazo de antelación suficiente, así como contar con personal electoral dotado de una formación adecuada y que actúe con profesionalidad, aplicando métodos correctos para los procesos de votación, escrutinio y recuento. Durante este período, un OGE debe mantener una estrecha colaboración con los agentes políticos, los observadores, los OS y los ciudadanos. Todos los actores electorales han de tener acceso a los procedimientos habilitados para comunicar sus inquietudes a los funcionarios electorales a diferentes niveles, de modo que estas sean atendidas debidamente, así como a los mecanismos de resolución de conflictos electorales.

6.1. Producir suficiente material electoral y garantizar que se entregue correctamente en tiempo y forma en los lugares destinados a su almacenamiento y en los centros de votación y recuento

La producción, el almacenamiento y la distribución de los materiales electorales pueden generar controversias, especialmente en caso de que desaparezca material sensible, como las papeletas electorales, los registros de votantes o las hojas de tabulación, lo que puede dar lugar a sospechas de manipulación electoral. Por tanto, la producción, el transporte y el almacenamiento del material deben llevarse a cabo respetando los plazos, de manera transparente y contando con la protección necesaria. El material electoral sensible suele tener diversas características relativas a la seguridad y números de serie, sin que por ello quede comprometido el carácter secreto del voto. Este material debe estar protegido en todo momento, durante su traslado y almacenamiento, y solo puede resultar accesible para el personal autorizado, lo que ha de coordinarse con los OS implicados. Los grupos de observadores deben tener la posibilidad de observar el manejo del material electoral sensible a lo largo de la fase de votaciones.

Caso: Nigeria

La violencia electoral es un problema recurrente durante los períodos electorales en Nigeria (p. ej., International Crisis Group, 2007). En 2012, la INEC colaboró con el Banco Central de Nigeria (NCB) y con los OS del Estado de Edo para garantizar que todo el material electoral, como las papeletas con un distintivo especial de seguridad antifraude (The Guardian (Nigeria), 2012), fuera almacenado y trasladado de manera segura antes de la celebración de las elecciones estatales. Una vez elaborados, los materiales se almacenaron en la sede del NCB, y dos días antes de la jornada electoral, se trasladaron al Estado de Edo en furgonetas blindadas con escoltas de seguridad y se depositaron en las sucursales del NCB para su custodia. Los funcionarios de la INEC y el personal de seguridad se encargaron de descargar el material electoral, bajo la observación de representantes acreditados de los partidos políticos y de los medios de comunicación. En ese momento, se dotó a las delegaciones de la INEC y a los funcionarios del Estado de Edo de refuerzos en su dispositivo de seguridad, que corrió a cargo de la policía, del ejército y del Cuerpo de Defensa Civil (Punch, 2012). Los planes logísticos de la INEC incluían medidas para garantizar la entrega del material electoral en los colegios electorales de forma segura con la ayuda del personal de seguridad. Sin embargo, debido a las limitaciones en la capacidad de los OS, la insistencia de la INEC en que se entregaran los materiales en los colegios electorales solo bajo la protección de personal de seguridad dio lugar a algunos retrasos en la emisión del voto (Ebegbulem, 2012). El gobernador del Estado de Edo se vio obligado a condenar públicamente la demora en el inicio del proceso de votación (Iredia, 2012). No obstante, no se registraron incidentes importantes de violencia electoral durante la jornada electoral o durante el anuncio de los resultados (Murdock, 2012).



6.2. Garantizar que el personal encargado de los procesos de votación y recuento tenga la formación adecuada, conozca la normativa vigente y actúe con total profesionalidad

En el marco de la fase de votación, se contrata a personal con carácter temporal para llevar a cabo las funciones relativas a la votación y el recuento de los votos. Si bien el OGE puede recurrir a personal con experiencia previa en este sentido, es necesario organizar sesiones de formación para el personal responsable de estas funciones. Dado el breve período de tiempo en que las tareas se llevan a cabo, el OGE tiene una capacidad muy limitada para sustituir al personal que no conozca adecuadamente el procedimiento, o que carezca de la integridad o la capacidad para asumir las funciones asignadas. Por ello, una vez impartidas las sesiones de formación al personal, el OGE debería valorar la posibilidad de verificar que el personal entiende correctamente el procedimiento a seguir, así como la normativa aplicable. Este ejercicio ha de realizarse con suficiente antelación, para permitir la sustitución o nueva formación del personal.

Caso: Indonesia

La jornada electoral en Indonesia (celebrada en un solo día) es la de mayor envergadura del mundo. Antes de las elecciones parlamentarias de 1999, las primeras elecciones democráticas en 45 años, 2,8 millones de personas fueron contratadas por la Comisión Electoral Nacional (KPU) para trabajar en 300.000 colegios electorales a lo largo y ancho de 17.000 islas. Si bien la jornada electoral se desarrolló sin apenas incidentes, se calificó como una jornada “gravemente defectuosa a nivel administrativo”, ya que el programa de formación de los trabajadores fue “como mínimo incoherente, si no inexistente en todo el país” (Kaplan, 2000). El temor de que se produjera violencia electoral entre los partidos políticos surgió a raíz de los conflictos protagonizados por el personal de seguridad de los partidos políticos en 2003. Antes de las elecciones legislativas de 2004, 4 millones de personas fueron contratadas para asistir a los 150 millones de ciudadanos con derecho a voto, en un total de 585.000 colegios electorales. Con el apoyo técnico del PNUD, de IFES y de la Comisión Electoral Australiana, la KPU impartió formación a los trabajadores que desarrollarían funciones de asistencia electoral. Debido a restricciones de tiempo y presupuesto, y al gran número de trabajadores movilizados para la ocasión, la formación fue dividida en dos componentes: (a) un sistema de formación de formadores, que se impartió al 15 por ciento de los trabajadores, y (b) vídeos de difusión pública y programas de radio, fichas de referencia, manuales y folletos diseñados para formar al 85 por ciento de los trabajadores. Tanto las elecciones legislativas como las presidenciales de 2004 estuvieron relativamente libres de incidentes e irregularidades importantes, aunque algunos problemas de procedimiento relativos al manejo de las papeletas electorales por parte del personal sugieren que en el futuro se debería impartir un programa de formación más completo, sobre todo para los responsables de los colegios electorales (Asian Network for Free Elections, 2004, pág. 165).

6.3. Mantener una estrecha colaboración con los OS para facilitar seguridad física al personal encargado de los procesos de votación y recuento de los votos, así como al material y los centros electorales

Con el fin de garantizar que los OS tengan la capacidad de ofrecer protección al personal electoral y a los colegios electorales de forma adecuada, y de prevenir la violencia contra los actores implicados en los procesos de votación, el OGE debería establecer una estrecha colaboración con los OS y ofrecerles los datos necesarios en el plazo más breve posible. Para ello, los funcionarios electorales han de trabajar conjuntamente con los agentes de seguridad a nivel nacional y subnacional. Puede resultar especialmente útil que los responsables de los colegios electorales y de las mesas encargadas del recuento de los votos se reúnan con los agentes de seguridad competentes antes de la jornada electoral para inspeccionar los centros

de votación y recuento de manera conjunta y abordar así las medidas de seguridad aplicables. En caso de que exista alguna inquietud en este sentido, se debe comunicar a las instancias correspondientes en ambas organizaciones, de modo que las medidas de seguridad puedan reforzarse a tiempo.

Caso: India

En la India las divisiones sociales con frecuencia han afectado a los procesos electorales y se han manifestado a través del uso de la intimidación y la violencia. Para hacer frente a estas situaciones, la ECI ha desarrollado una Herramienta de Delimitación de la Vulnerabilidad, que formaliza la colaboración entre los funcionarios del OGE, los OS y el poder judicial, para poder adoptar medidas con vistas a analizar, prevenir y atenuar la violencia electoral. El Compendio de Instrucciones de la Comisión Electoral (Instrucción SI. n.º 1) ofrece un marco que permite delimitar las zonas de máximo riesgo antes de las elecciones, así como definir los dispositivos de coordinación interinstitucional necesarios para prevenir la intimidación de los electores vulnerables (Comisión Electoral de la India, 2013, págs. 1-6). Antes de la jornada electoral, los presidentes de las mesas electorales reciben instrucciones detalladas sobre las medidas de seguridad que se han puesto en marcha en los colegios electorales en un manual facilitado por la ECI. Estas instrucciones contienen información sobre la responsabilidad de la Policía Central, la Policía Estatal y las Fuerzas Paramilitares Centrales (CPF) respecto a la protección del perímetro del colegio electoral y la organización del acceso al mismo de forma ordenada. El manual también aclara que la votación solo puede comenzar en presencia de las CPF, y señala que estas Fuerzas Paramilitares son las responsables de (a) escoltar a los presidentes de las mesas electorales y las máquinas de votación electrónica al centro de recepción una vez finalizado el proceso de votación y (b) proteger la cámara acorazada donde se depositan las máquinas de votación electrónica hasta el día del recuento (Comisión Electoral de la India, 2009).

6.4. Garantizar que los centros de votación y recuento sean espacios seguros para los funcionarios electorales, los observadores y los votantes

Cuando se convocan elecciones en entornos postconflicto o con tendencia al conflicto, el lugar físico donde se lleva a cabo la votación o el recuento puede determinar la probabilidad de que se produzca violencia electoral. Por tanto, es importante que los lugares donde se realizan estos procesos ofrezcan seguridad a los funcionarios electorales, a los observadores y a los votantes. Algunas consideraciones prácticas que deben tenerse en cuenta en este sentido son: (a) si el lugar resulta aceptable para todos los electores; (b) si existe alguna asociación entre un lugar determinado y atrocidades o agravios ocurridos en la historia del país; (c) si es factible proteger las carreteras de acceso a estos emplazamientos; (d) si el lugar es viable para los grupos antagónicos existentes; (e) si está asociado con incidentes ocurridos en elecciones anteriores, y (f) si tiene suficiente espacio e iluminación y reúne las características necesarias para facilitar los procesos de votación y recuento, entre otros criterios. En las decisiones respecto a los emplazamientos para llevar a cabo estos procesos se deben tener en cuenta los posibles factores desencadenantes de conflictos en un contexto geográfico y social determinado.

Caso: Mauricio

Según el EISA, “Los problemas relativos a la violencia política y la intimidación en el contexto electoral han sido mínimos en Mauricio. En las elecciones celebradas en 1976 existió un cierto nivel de violencia, pero a medida que han transcurrido los años, la comisión electoral, la policía, los candidatos y sus agentes han logrado mantener un entorno electoral pacífico” (EISA, 2012). Entre otras medidas, la Oficina del Comisario Electoral de Mauricio aplica los siguientes criterios a la hora de elegir espacios que sean habilitados como colegios



electorales: la accesibilidad para los votantes; el volumen del electorado; la disponibilidad y sostenibilidad de los edificios públicos, en concreto, de los colegios; y la seguridad. Otros criterios adicionales son el acceso para las mujeres, las personas mayores y las personas con discapacidad. Asimismo, es necesario que haya una presencia policial suficiente como para mantener el “orden en todos los colegios electorales”. La ubicación de los centros de recuento en cada distrito electoral se designa según los siguientes criterios: el acceso; la proximidad a los colegios electorales del distrito; el tamaño del edificio, así como el número de salas donde ubicar las urnas electorales y donde pueda llevarse a cabo el proceso de recuento por parte del personal designado para ello; y la seguridad. La seguridad de estos centros también hace referencia a la custodia de las urnas selladas antes de la jornada electoral y durante el proceso de recuento de los votos (Kasensally, 2009, págs. 293-94).

6.5. Garantizar que la operativa relativa al voto especial comience puntualmente y que el proceso cumpla los criterios de transparencia oportunos

El voto especial permite el ejercicio del voto por parte de quienes no pueden hacerlo en los colegios electorales ordinarios. Estas categorías de votantes incluyen a refugiados, desplazados internos y votantes residentes en otros países, así como aquellos electores que no puedan abandonar sus hogares, que se encuentren hospitalizados, encarcelados, prestando el servicio militar, u ofreciendo servicios de seguridad o servicios electorales durante la jornada electoral, o que se encuentren temporalmente ausentes del país por motivos diplomáticos o de otra índole. El voto en el extranjero puede ser especialmente importante en países que han sufrido desplazamientos de la población como consecuencia de un conflicto armado. La inclusión de estas categorías de población en los procesos democráticos garantizará que no se vean privados de sus derechos de voto. Sin embargo, es difícil asegurar la transparencia de los procesos de votación en el extranjero. En muchos casos, el voto se ejerce en colegios electorales designados de forma especial en el extranjero, como oficinas consulares, o por correo. En esos casos, la observación de estos procesos por parte de los partidos políticos resulta demasiado complicada. Por ello es fundamental organizar el voto en el extranjero en cooperación con organizaciones internacionales que puedan garantizar la imparcialidad de los procesos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Con frecuencia es necesaria la firma de memorandos de entendimiento entre los países receptores (de refugiados) y el país de origen.

Caso: Sudáfrica

Las elecciones en Sudáfrica se desarrollan en un entorno de gran competencia entre las diversas fuerzas implicadas, lo que conlleva ciertas tensiones y conflictos sociales. Por ello, la sensibilidad ante los conflictos es un aspecto importante en la gestión electoral. En 2009 una sentencia del Tribunal Constitucional dictaminó que los ciudadanos de Sudáfrica residentes en otros países tendrían derecho a ejercer el voto durante las elecciones nacionales y provinciales convocadas para ese mismo año (Gabriel, 2009, pág. 22). La IEC aprobó de 18.855 solicitudes para el ejercicio del voto en el exterior de un total de 20,350. Una semana antes de la jornada electoral, 9.857 electores votaron en 123 centros habilitados para ello en todo el mundo. Se designó a un director para cada centro, como responsable del personal que llevaría a cabo la administración de los procesos de votación. Asimismo, los funcionarios del gobierno destacados en misiones en el extranjero y sus familias ejercieron su derecho al voto mediante este mecanismo (un total de 2.457 votos). Las papeletas se enviaron a la oficina nacional de la Comisión Electoral Independiente en Pretoria antes de la jornada electoral. Los datos registrales de los electores que recurrieron al voto especial (utilizando el sistema de sobre doble) se contrastaron con el registro electoral para garantizar que solamente se tendrían en cuenta las papeletas de las personas que reunían los requisitos para este ejercicio.

El proceso de reconciliación de los datos se llevó a cabo en presencia de representantes de los partidos políticos y de observadores electorales. Posteriormente, las papeletas se introdujeron en las urnas correspondientes para su recuento, de nuevo en presencia de representantes de los partidos y de observadores electorales (IEC, 2009, pág. 93).

6.6. Garantizar que todos los actores del proceso electoral estén familiarizados con los procedimientos de reclamación y que los órganos de resolución de conflictos electorales tramiten las reclamaciones presentadas respecto a los procesos de votación y recuento correctamente en tiempo y forma

Durante el período de votación, los actores políticos pueden presentar numerosas reclamaciones electorales, cuya tramitación puede resultar compleja cuando los plazos para el anuncio de los resultados electorales (tanto preliminares como definitivos) son excesivamente reducidos. Los mecanismos de justicia electoral, por tanto, deben contar con suficiente capacidad para tramitar un gran volumen de reclamaciones en un período de tiempo breve, manteniendo a la vez un gran nivel de profesionalidad e integridad. Para poder garantizar la presentación de estas reclamaciones electorales (en ocasiones denominadas solicitudes electorales) ante la autoridad competente en la materia, los OGE deben colaborar con los actores políticos y lograr que estén familiarizados con los procedimientos habilitados para este fin.

Caso: Sudáfrica

La fase previa a las elecciones celebradas en Sudáfrica en 2009 registró enfrentamientos entre los diferentes partidos políticos en algunas provincias (EISA, 2010, págs. 24-25). Sudáfrica ha creado un Tribunal Electoral que tiene la condición de Tribunal Supremo. Sus facultades son, entre otras, la revisión de cualquier decisión adoptada por la IEC relativa a un asunto electoral, así como las cuestiones concernientes a la interpretación de una ley o de algún aspecto cuyo recurso esté previsto por la ley. Se presentaron un total de 867 reclamaciones formales ante la IEC, 200 de las cuales tuvieron su origen en los partidos políticos. Ninguna de estas reclamaciones se remitió en última instancia al Tribunal Electoral. Mediante una aplicación que permitía realizar el seguimiento de las incidencias, la IEC remitió las reclamaciones al departamento correspondiente para su rápida resolución, que era posteriormente notificada a la parte reclamante (Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC), 2009, pág. 99). La IEC recibió nueve reclamaciones formales relativas a los procedimientos de voto y recuento procedentes de tres partidos políticos antes del anuncio de los resultados electorales. Antes de analizar las reclamaciones individuales, la IEC notificó a los partidos políticos que no había identificado ninguna irregularidad de importancia respecto a las votaciones, y los partidos no instaron ningún recurso ante el Tribunal Electoral (Gabriel, 2009, pág. 25). Además se implantó el Programa de Gestión de Conflictos, en el marco del cual un total de 107 mediadores debidamente cualificados se desplazaron a lo largo del país durante la propia jornada electoral para tramitar determinadas reclamaciones, como las relacionadas con las colas de espera para ejercer el voto o con la insuficiencia de papeletas electorales (Misión de Observación Electoral del Instituto Electoral para la EISA, 2010, págs. xvi-xvii).

6.7. Abrir vías de comunicación con todos los actores del proceso electoral, incluidos los partidos políticos, las organizaciones de observadores electorales y los ciudadanos

Durante el período de votación, el OGE verá incrementado su volumen de trabajo, sobre todo por lo que respecta a la toma de decisiones, la coordinación de actividades sobre el terreno y la resolución de los desafíos urgentes que se le presenten a nivel logístico, técnico o legislativo. No obstante, es importante que continúe ofreciendo disponibilidad para mantener la cooperación y el intercambio de información con los actores políticos, los grupos



de observadores y los ciudadanos durante esta fase. En este sentido, el OGE deberá fomentar las reuniones periódicas con los comités de coordinación de los partidos políticos, organizar sesiones informativas para observadores y periodistas y poner líneas telefónicas a disposición de los ciudadanos con el fin de mejorar la interacción con el electorado. En particular, las líneas telefónicas permitirán ofrecer información de carácter personal a los votantes, así como conocer sus percepciones y la satisfacción con la labor realizada por el OGE.

Caso: Sudáfrica

En el período previo a la celebración de las elecciones nacionales y provinciales de 2009 en Sudáfrica se produjeron incidentes de violencia electoral durante las concentraciones de los partidos políticos en la provincia de KwaZulu-Natal (Misión de Observación Electoral del EISA, 2010, págs. 24-25). La IEC mantuvo reuniones formales con los Comités de Coordinación de los Partidos Políticos Nacionales (PLC), que constituyen una estructura consultiva permanente, en 30 ocasiones entre abril de 2008 y abril de 2009. Durante este período, los PLC plantearon sus inquietudes y realizaron recomendaciones a la IEC sobre los procesos electorales. Las reuniones también sirvieron como foro de encuentro para que la IEC pudiera “informar y consultar” a los PLC sobre actividades concretas. En particular, los PLC (a nivel de gobierno local, provincial y nacional) fueron consultados cuando la IEC estaba valorando (a) la posibilidad de introducir modificaciones a la legislación vigente; (b) el calendario electoral; (c) la delimitación de los distritos electorales y las ubicaciones de los colegios electorales, y (d) la contratación de los presidentes de las mesas electorales, entre otros aspectos. A través de los PLC, los partidos políticos ofrecieron su disponibilidad para consultas con la IEC durante la fase de votaciones, ya que estaban situados en el Centro Logístico de Resultados. Asimismo, los PLC actuaron como un excelente mecanismo de resolución de conflictos entre los partidos sin necesidad de acudir a los tribunales (IEC, 2009, págs. 9, 25).

Caso: India

Los incidentes de violencia electoral son frecuentes y generalizados en la India, especialmente durante la jornada electoral (PNUD, 2011). Por ello, la ECI ha puesto a disposición de los ciudadanos un mecanismo para la presentación de reclamaciones. Antes de la jornada electoral, los responsables electorales de cada estado deben poner en marcha un sistema para registrar las reclamaciones que presenten los votantes, como páginas web y centros de atención telefónica gratuita bajo la supervisión de funcionarios electorales. Una vez registrada la reclamación, existe un plazo determinado para la adopción de las medidas necesarias, de las cuales se informará a los reclamantes mediante mensajes de texto en sus teléfonos móviles, a través de la página web o por medio de los operadores de los centros de llamadas (ECI, 2012). Antes de las elecciones a la asamblea legislativa del estado de Himachal Pradesh, el responsable electoral del estado habilitó un centro de llamadas en cada distrito. Se invitó a los ciudadanos a acudir a estos centros, en particular para denunciar las prácticas ilícitas de las que tuvieran conocimiento, como la entrega de dinero, de bebidas alcohólicas o de armas a los votantes (The News Himachal, 2013).

6.8. Garantizar que el proceso de votación, escrutinio y recuento se lleve a cabo de acuerdo con la normativa aplicable, de forma adecuada y transparente

Durante los procesos de votación, escrutinio y recuento pueden surgir distintos problemas: retrasos en la distribución del material, desaparición o falta de material, posibles incoherencias entre la identidad de los votantes que acuden a las urnas y los registros electorales, un proceso de votación muy prolongado, controversias y conflictos protagonizados por votantes, partidos políticos, observadores de la sociedad civil o personal de los colegios electorales, confusión sobre el procedimiento para ejercer el voto,

discrepancias en el recuento de los votos, amenazas de violencia en el interior o en el exterior de los colegios electorales, y la destrucción de material electoral sensible, entre otros. Si se registran problemas relativos a los procesos de escrutinio y recuento de votos, el OGE contará con un margen de tiempo limitado para solventarlos, corregir las deficiencias o resolver los conflictos en el momento. El éxito de sus intervenciones dependerá de la planificación previa para eventualidades de este tipo, de la agilidad de los procesos, de la capacidad de mediación y de la credibilidad existente. Mantener un registro detallado de los acontecimientos que se produzcan en los colegios electorales, incluidos los denunciados por los observadores, resultará de gran utilidad a la hora de resolver los recursos presentados respecto a las votaciones y el recuento de manera efectiva.

Mejoras en la seguridad electoral

Durante la fase de votaciones, los OS deben adoptar todas las medidas necesarias para que exista un entorno pacífico en el que los distintos actores electorales se sientan seguros y los materiales y centros electorales estén protegidos adecuadamente. A nivel práctico, los OS tendrán que garantizar la seguridad de los materiales electorales de carácter sensible tanto en el lugar donde estén almacenados como durante su traslado y en el transcurso del proceso de votación y recuento. Asimismo, su función consiste en transmitir una sensación de seguridad a todos los actores implicados en el proceso electoral. El dispositivo de seguridad no está únicamente circunscrito a las inmediaciones de los colegios electorales, sino que también debe abarcar las carreteras de acceso y otros espacios públicos. Debido al gran número de centros de votación y de recuento existentes en la jornada electoral, es posible que se vean sobrepasadas las capacidades a nivel de recursos humanos y materiales de los OS, por lo que es conveniente que establezcan una buena colaboración con el OGE y con otros actores estatales y no estatales para obtener la información necesaria que les permita centrar sus esfuerzos y sus recursos adecuadamente. Durante el desarrollo de sus funciones de seguridad, los agentes de policía deberán mantener una gran profesionalidad y reducir al mínimo el uso de la fuerza.

6.9. Garantizar la seguridad de los actores del proceso electoral, así como de los materiales y centros electorales, durante la jornada electoral y en los períodos preelectorales y postelectorales

En los períodos preelectorales y postelectorales, así como durante la jornada electoral, los OS tienen la obligación y la responsabilidad de proporcionar seguridad a los actores, materiales y centros electorales. Las medidas de protección personal para los candidatos electorales, los funcionarios electorales y los periodistas que estén amenazados deben abarcar la fase de votación en su totalidad. También puede dotarse de dispositivos de seguridad a los funcionarios y los observadores electorales en zonas de alto riesgo. Las medidas de seguridad ofrecidas a los electores deben hacer que se sientan seguros a la hora de emitir su voto, y garantizar que el acceso a los colegios electorales no comporte riesgo alguno. En el caso de que se produzcan incidentes y problemas técnicos durante la jornada electoral, los cuerpos de seguridad deben ser capaces de mantener el control de la situación y proteger a los funcionarios electorales, sus oficinas y a los grupos vulnerables, que pueden ser el objetivo de la violencia electoral. Desde el momento en que se elaboran los materiales electorales sensibles, los cuerpos de seguridad deben garantizar su seguridad, tanto en el lugar donde estén almacenados como durante el proceso de votación y recuento.

Caso: Colombia

En el período previo a las elecciones municipales de 2011 en Colombia fueron asesinados más de 40 candidatos, tanto a alcaldías (15) como a concejalías (26) de distintos municipios



(Fox News Latino, 2011; Colombia Reports, 2011b). Aproximadamente un mes antes de la jornada electoral, la policía activó protocolos de seguridad en 72 municipios clasificados como de alto riesgo. Los candidatos residentes en estos municipios recibieron protección excepcional por parte de los OS antes y durante la jornada electoral (Colombia Reports, 2011a). En la propia jornada electoral, las fuerzas del ejército y la policía del país movilizaron a 300.000 efectivos en todo el país, en el marco de una iniciativa gubernamental denominada “Operación Democracia”, destinada a “proteger el derecho de elegir y ser elegido” (Colombia Reports, 2011b), que contó con el despliegue de 165.000 agentes en más de 85.000 colegios electorales en todo el país. En el contexto de esta operación se creó el Centro de Información Estratégica Policial, con el objetivo de coordinar el despliegue policial, ofrecer información a la ciudadanía y garantizar la seguridad de los votantes. El Sistema de Información del Plan Democracia (SIPDE) también se estableció para obtener información y ofrecer protección a las páginas web oficiales con contenidos y datos sensibles (Colombia Reports, 2011c). En la ciudad de Bogotá, la policía decretó una prohibición de armas de fuego de 30 horas durante la jornada electoral. El alto nivel de seguridad se consideró adecuado para proteger a los candidatos y a los electores frente a grupos criminales y actores armados no estatales como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que amenazaron con desestabilizar el proceso electoral (International Crisis Group, 2011).

Caso: Papúa Nueva Guinea

Las elecciones en Papúa Nueva Guinea suelen estar marcadas por la intimidación a los votantes y a los funcionarios electorales por parte de los candidatos y sus simpatizantes mediante el uso de armas de fuego, el robo de urnas y papeletas electorales, la adulteración de las urnas y la destrucción de propiedad pública y privada. Por estos motivos, se movilizó a más de 8.000 efectivos de la policía y del ejército, funcionarios de prisiones y miembros del personal de defensa australiano para atender las necesidades de 4.700 colegios electorales, de los cuales 1.700 solo tenían acceso por vía aérea. Debido a la complejidad en materia logística y de seguridad que implica el proceso electoral, los comicios en Papúa Nueva Guinea se llevan a cabo a lo largo de un período de dos semanas, bajo la coordinación de un organismo interinstitucional presidido por el Secretario General del Gobierno. Las medidas de seguridad que se pusieron en marcha garantizaron la protección de la región donde se celebraron las elecciones. Así, la mitad de los 8.000 efectivos de seguridad fueron destinados a las regiones montañosas unos días antes de los comicios. Una vez finalizada la votación en esa zona, se trasladaron a la siguiente provincia donde se había programado la votación (Ivarature, 2013).

6.10. Hacer un seguimiento y analizar los acontecimientos que puedan afectar a la seguridad en torno a la jornada electoral

El deterioro de la situación en materia de seguridad durante la fase de votación, sobre todo ante la proximidad de la jornada electoral, constituye un desafío importante para los OS, que se ven obligadas a hacer un seguimiento de los acontecimientos y ajustar su planificación a las distintas eventualidades que puedan presentarse. Deben conocer en profundidad las zonas donde los problemas que puedan ocurrir durante la jornada electoral, como dificultades técnicas o la sensación de que exista fraude electoral, previsiblemente desencadenen reacciones violentas. Además de establecer una presencia de los cuerpos de seguridad para contrarrestar la violencia, estos deben mantener una comunicación fluida con el OGE e intercambiar información para afrontar los riesgos que surjan, para así mejorar la gestión y la justicia electoral.

Caso: Ghana

En el período previo a la celebración de las elecciones presidenciales y parlamentarias de Ghana en 2008 se produjeron numerosos incidentes de violencia electoral en el norte del

país, como agresiones a periodistas durante el período de registro de votantes y tiroteos en el transcurso de diversas concentraciones convocadas por los partidos políticos (IRIN, 2008a). En respuesta a estos incidentes, los miembros de los OS (la policía, el ejército y los cuerpos de aduanas e inmigración) crearon una “estrategia de seguridad coordinada bajo el mando unificado del Inspector General de la policía de Ghana”. El personal de seguridad actuó en colaboración con “otros actores electorales para detectar los primeros signos de violencia que pudieran producirse y tomar medidas con vistas a afrontar los posibles focos” (Instituto Nacional Demócrata, 2009). La policía de Ghana identificó un total de 1.399 focos que podrían sufrir incidentes durante las elecciones, desde pueblos determinados hasta distritos completos (IRIN, 2008c). También se creó una Fuerza Nacional de Seguridad Electoral para ofrecer una capacidad operativa de acción rápida respecto a amenazas y actos de violencia electoral (Centro Internacional de Formación Kofi Annan para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (KAIPTC), 2008). La NESTF se puso en marcha mediante el despliegue de fuerzas regionales de seguridad responsables de la seguridad en las elecciones (EU-EOM 2009, pág. 19) y una red de comunicación específica destinada a los colegios electorales (African Elections Project, 2012).

6.11. Mantener una estrecha colaboración y cooperación con los OGE y otros organismos a través de los COC

Durante la fase de votación, los OS deben establecer y mantener un centro de operaciones donde poder recabar y analizar información de las diferentes fuerzas de seguridad, los OGE y otras organizaciones relevantes, con el fin de prevenir y atenuar los actos de violencia. En la medida en que sea posible, las estrategias utilizadas para hacer frente a los riesgos e incidentes deben partir de un planteamiento para la resolución de los conflictos que opere a diferentes niveles, como por ejemplo, incorporando iniciativas para la construcción de la paz, negociaciones, mediación en los conflictos y otros aspectos similares. Los centros de operaciones conjuntas constituyen una buena plataforma de trabajo para poner en marcha y coordinar acciones de prevención y reducción de los conflictos durante las elecciones.

Caso: Sudáfrica

En el período previo a las elecciones municipales celebradas en Sudáfrica en 2011 surgió una fuerte oposición, que dio lugar a “protestas que amenazaron con perturbar el desarrollo de las elecciones en al menos tres de las provincias más pobres de Sudáfrica (Noroeste, Limpopo y Cabo Norte)” (BBC News, 2011a). La Estructura Nacional Conjunta de Inteligencia y Operaciones (NATJOINTS), dirigida por la Policía de Sudáfrica, y que cuenta con representantes de diversos departamentos gubernamentales, como la IEC, empezó a elaborar las medidas de seguridad seis meses antes de las elecciones municipales de 2011. Aproximadamente dos meses antes de la jornada electoral, NATJOINTS puso en marcha nueve Centros Nacionales de Operaciones Conjuntas (NATJOC), situados en sendas provincias. Cada uno de los NATJOC era responsable de la coordinación de las acciones y reacciones en el ámbito de la seguridad en su provincia. El dispositivo de seguridad electoral activado por los NATJOC en la jornada electoral también se encargó de la protección de los perímetros interiores de los 20.864 centros electorales, además de asegurar el perímetro exterior en algunas zonas. Los NATJOC asimismo coordinaron la escolta de los materiales electorales (tanto por parte de la policía como de la IEC) hasta los colegios electorales y desde estos a otros destinos, asumiendo además funciones generales de prevención de delitos (Información del Gobierno de Sudáfrica, 2011).



6.12. Garantizar que las actuaciones de los OS sean acordes con las normas de intervención, y que el uso de la fuerza se reduzca al mínimo posible

En el caso de que se produzca violencia electoral durante el período de votación, los OS deben intervenir para proteger a los actores, centros y materiales electorales, así como a los grupos vulnerables. En algunos casos, los incidentes están propiciados por actores políticos que pretenden obtener réditos políticos de la violencia. En otras ocasiones, las tensiones y los incidentes pueden ser consecuencia de la preocupación de los ciudadanos sobre las deficiencias en los procesos electorales, de la manipulación por parte de actores políticos o incluso en respuesta a rumores infundados. En cualquier caso, es importante que la policía actúe de forma coherente con las normas de intervención y evite el uso excesivo de la fuerza.

Caso: Nigeria

Durante las elecciones gubernativas del estado de Edo en Nigeria en 2012, la Comisión del Servicio Policial (PSC), que es un organismo civil de supervisión, fue encargada de vigilar la conducta de los agentes de policía durante las elecciones. La misión de supervisión formaba parte de la responsabilidad global de la PSC de exigir responsabilidades a la policía por sus acciones. Antes de las elecciones, la PSC publicó un documento titulado “Directrices de conducta para los agentes de policía durante las elecciones” (Fundación Cleen, 2011, págs. 43-5) destinado a las fuerzas policiales. Estas directrices destacaban 11 principios clave, entre los que se encontraban: estado de alerta; disponibilidad; profesionalidad; mantenimiento de la imparcialidad; rectitud en el comportamiento; uso de la fuerza; y conocimiento de la ley electoral. Un total de 11 agentes, divididos en tres equipos, supervisaron las elecciones en el estado de Edo. La PSC también puso a disposición de los ciudadanos tres líneas de atención telefónica para que pudieran presentar reclamaciones. La policía también colaboró con la Fundación CLEEN, una ONG de Nigeria que envió a observadores a todo el estado de Edo para vigilar la conducta de los dispositivos de seguridad desplegados en el proceso electoral (Fundación Cleen, 2012). Finalmente, la misión de la PSC concluyó que la policía había tenido una conducta excelente, y felicitó a los agentes al respecto. La PSC también alabó la rapidez de respuesta de la policía, que había permitido incrementar el dispositivo de seguridad en determinadas zonas a corto plazo (News Diary, 2012).

Mejoras en la infraestructura por la paz

Durante la fase de votación, los actores estatales y no estatales que tienen los mismos intereses y un mandato de dar soporte al desarrollo de las elecciones de forma pacífica deben centrar sus esfuerzos en ofrecer información a los votantes, en la observación electoral y en el intercambio de datos de riesgo con otros actores implicados, como los OGE y los OS. Debido a la envergadura y la dinámica de la votación, estos actores han de desarrollar una capacidad interna suficiente para coordinar sus funciones y lograr unos resultados óptimos.

6.13. Llevar a cabo actividades de información e instrucción de los votantes con relación a la operativa de la jornada electoral

Las OSC están bien posicionadas para implantar programas expresamente diseñados para conectar con la población en su conjunto, pero también con las comunidades en ubicaciones remotas o aisladas y los grupos marginados y vulnerables, como las mujeres. Además de disponer de las capacidades generales necesarias para implantar los programas de formación, los activistas de las organizaciones de la sociedad civil deben estar familiarizados con la normativa electoral y contar con información específica sobre la ubicación y las fechas y horarios en las que tienen lugar los eventos electorales y los procedimientos de resolución de conflictos electorales. La instrucción que se imparte a los electores debe centrarse en los

derechos y obligaciones que tienen todos los ciudadanos al participar en los procesos electorales, con especial énfasis en captar el interés de los grupos vulnerables y marginados (como las mujeres) y crear un entorno seguro para su participación en estos procesos.

Caso: Tunisia

A raíz de las experiencias negativas que se habían producido en las elecciones celebradas bajo el régimen prerrevolucionario, durante el período previo a las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente de 2011 existía un clima de desconfianza y miedo entre la población tunecina. Para hacer frente a estas preocupaciones, Radio Mosaique FM, una de las principales emisoras de radio del país, junto con el PNUD, lanzaron un juego educativo para los electores destinado a fomentar la participación de la juventud. El juego, llamado DemocraTweet, dio comienzo varias semanas antes de la jornada electoral, y abarcaba diversos temas relacionados con las elecciones, desde el marco electoral institucional hasta los mecanismos utilizados en las elecciones. Radio Mosaique FM, que atrae a un gran número de visitas a su página web y a su perfil en Facebook, decidió hacer un uso específico de las redes sociales. El público objetivo de esta iniciativa fue la juventud, ya que constituye una gran proporción de la población tunecina y tuvo un papel crucial durante la “Revolución de los Jazmines” de 2010-2011 (PNUD, 2012).

6.14. Recopilar, transmitir y difundir información relativa a los riesgos electorales y a los incidentes violentos durante la fase de votación

A medida que se aproxima la jornada electoral, pueden aumentar los incidentes de intimidación y violencia física, cuyo objetivo son los actores electorales, los periodistas y la ciudadanía en su conjunto. Cuando esta violencia va dirigida contra los ciudadanos que residen en zonas aisladas o contra grupos marginados, como las mujeres, es posible que los incidentes no lleguen a denunciarse a las autoridades, e incluso si se comunican a los OS, cabe la posibilidad de que por motivos políticos no se lleve ante la justicia a los autores de la violencia. Los actores no estatales, a través de sus redes, están bien posicionados para recabar información de forma sistemática respecto a los incidentes, sus autores y las víctimas, información que pueden transmitir a los OS para que procedan a realizar las investigaciones pertinentes y a poner a los autores de actos violentos a disposición judicial. Cuando los OS no responden, estos datos pueden difundirse a través de los medios de comunicación como mecanismo de presión sobre los actores competentes para que adopten las medidas oportunas.

Caso: Sri Lanka

Las elecciones celebradas en Sri Lanka en 1999 y 2005 registraron casos de violencia electoral. En el período previo a las elecciones presidenciales de 2010, se produjeron ataques violentos en contra de candidatos, responsables de la campaña y activistas políticos. El Centro para la Vigilancia de la Violencia Electoral (CMEV) fue constituido en 1997 por el Centro de Alternativas Políticas, el Movimiento por la libertad en los medios de comunicación y la Coalición contra la violencia política, como organización independiente e imparcial dedicada a la vigilancia de los incidentes de violencia electoral. En 2010 el CMEV desplegó a varios cientos de observadores electorales en todo el país, cuya misión principal, entre otras, era registrar los incidentes de violencia electoral. La organización empezó a supervisar las actividades mucho tiempo antes de las elecciones, y mantuvo su vigilancia durante la fase de votación y el período postelectoral. Solo durante la jornada electoral, el CMEV desplegó a un total de 3.790 personas a lo largo de todo el país para llevar a cabo tareas de vigilancia, tanto mediante equipos itinerantes como a través de equipos destinados a colegios electorales (CMEV, 2010). Durante la jornada electoral registraron 178 incidentes, de los cuales 94 se calificaron como graves, como actos de intimidación y uso de armas de fuego. El CMEV



utilizó una serie de medios para analizar y presentar la información, como Google maps para detallar la ubicación geográfica de los incidentes de violencia (IDEA Internacional, 2015). Esta información se presentó a los ciudadanos y se utilizó a modo de mecanismo de presión sobre los organismos competentes para que investigaran a los autores de incidentes de violencia electoral y los pusieran a disposición judicial.

6.15. Observar los procesos de votación y recuento de votos

Las labores de observación electoral, en las que participan los partidos políticos, los OSC y algunos actores internacionales, siempre están centradas en la votación y el recuento de votos. La observación permite a los actores interesados actuar como testigos de la integridad de los procesos electorales y registrar incidentes que, desde su punto de vista, constituyan irregularidades. La capacidad de las misiones de observación electoral de disuadir contra la posible manipulación de los procesos de votación y recuento está plenamente consolidada. Al documentar adecuadamente los casos que identifican a los autores de los actos de violencia y los responsables del fraude electoral, los organismos competentes podrán ponerles a disposición judicial y aplicar las sanciones oportunas. La presencia de observadores independientes asimismo tendrá un efecto disuasorio sobre los observadores de los partidos políticos en el caso de que pretendan intimidar a los electores.

Caso: Ghana

Durante las elecciones de 2008, así como en el período anterior a las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2012 celebradas en Ghana, se registraron actos de violencia electoral (Modern Ghana, 2012d). La Coalición Nacional para la Observación Electoral (CODEO), la mayor coalición nacional independiente e imparcial de Ghana, se encargó de la observación de las elecciones en 2012. La CODEO llevó a cabo la formación de aproximadamente 4.500 observadores imparciales, de los cuales 3.000 fueron destinados a la observación del proceso de votación, escrutinio y recuento, y 1.500 observaron la tabulación paralela de los votos. La información recogida por los observadores durante la jornada electoral fue analizada por la secretaría de la CODEO antes de su difusión pública. La CODEO publicó dos informes durante la jornada electoral, un informe a mediodía y otro al cierre de las urnas. Los observadores, los supervisores de distrito y los coordinadores regionales también se encargaron de informar sobre los incidentes críticos que pudieran producirse directamente a través de una línea telefónica específicamente habilitada por la CODEO para este fin. Estos incidentes, que comportaron violencia, acoso e intimidación, infracciones en el procedimiento de votación, la privación del derecho al voto y la presencia de personas no autorizadas en los colegios electorales, fueron verificados posteriormente por un equipo dedicado a la valoración de los incidentes críticos. Se recibió un total de 79 informes sobre incidentes críticos durante la operativa de las elecciones, de los cuales 13 consistieron en conductas de acoso e intimidación (CODEO, 2012).

Caso: Nigeria

La violencia electoral es un problema recurrente en Nigeria, y en algunas ocasiones se ha considerado que las fuerzas policiales del país han actuado con parcialidad y pasividad ante las amenazas inminentes de violencia (p. ej., International Crisis Group 2007, págs. 5, 6 y 18). Durante las elecciones gubernativas del estado de Edo celebradas en 2012, el Centro para la Formación de las Fuerzas de Seguridad (Fundación Cleen) seleccionó, formó y envió observadores a todos los municipios para observar la conducta de los agentes de seguridad durante las elecciones. La Fundación también publicó una versión abreviada de las Directrices de conducta para los agentes de policía durante las elecciones en la prensa estatal y nacional. La nota de prensa incluía los números de contacto de los centros de atención telefónica de CLEEN, donde los ciudadanos podían presentar denuncias e informar sobre los

incidentes que hubieran detectado sobre la conducta de los agentes de seguridad durante la jornada electoral. Poco después de las elecciones, el Centro formuló una declaración pública con observaciones y recomendaciones específicas referentes a la seguridad de cara a futuras elecciones (Fundación Cleen, 2012).

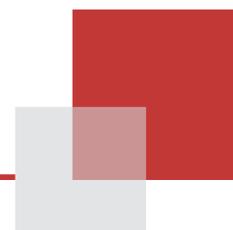
6.16. Iniciar o mantener iniciativas para la paz y redes para la resolución de conflictos durante la fase de votación

Los actores estatales y no estatales encargados de promover la paz y participar en mediación y resolución de conflictos electorales normalmente desarrollan sus capacidades y ponen en marcha iniciativas de paz durante las fases iniciales del ciclo electoral. Sin embargo, estos esfuerzos deben intensificarse y adaptarse a los riesgos y tensiones que rodean los procesos de votación y recuento. Mediante las actividades de las campañas para la paz puede fomentarse la creación de foros de diálogo, con el fin de aglutinar a los líderes políticos y lograr su apoyo a la resolución de los conflictos electorales sin violencia. Asimismo, pueden formarse consejos de paz para mediar en la resolución de conflictos electorales relativos a tensiones e incidentes que se produzcan en el período preelectoral y postelectoral. En colaboración con el OGE y con los OS, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil y otros actores estatales y no estatales pueden recibir formación con el objetivo de implicarse en la resolución pacífica de los conflictos y la mediación en las controversias que puedan surgir en torno a la jornada electoral, complementando así el trabajo del OGE y de los OS.

Caso: Kenya

La Plataforma Uwiano por la Paz se creó unos meses antes de la convocatoria del referéndum constitucional que se celebró en Kenya en 2010. Se trataba del primer ejercicio electoral desde las elecciones de 2007, cuando la violencia postelectoral había causado la muerte de más de 1.500 personas y el desplazamiento de más de 300.000 (Roberts, 2009). El objetivo estratégico de Uwiano era promover la construcción de la paz, la gestión de los conflictos y los procesos de cohesión e integración nacional, mediante el desarrollo de una plataforma en la que las organizaciones estatales y no estatales pudieran trabajar de forma conjunta a nivel nacional y subnacional. Para ello se identificaron los focos de conflicto y se adoptaron las medidas oportunas antes, durante y después de la jornada electoral. A nivel comunitario, los DPC, los supervisores de la paz y las organizaciones de la sociedad civil se encargaron de mantener la comunicación con el Secretariado Conjunto en Nairobi sobre cuestiones referentes a la paz y los conflictos de forma periódica. Esta comunicación se llevó a cabo mediante mensajes de texto e informes de detección temprana elaborados a lo largo del período electoral. Asimismo, los DPC asumieron la responsabilidad de crear vínculos con empresas y profesionales a nivel local, y de identificar a equipos de respuesta rápida y mediadores que se dedicaran a la aplicación de medidas para generar confianza. Con el fin de poner en marcha “procesos de negociación y mediación a nivel local, diálogo, actividades de cohesión comunitaria, actividades para contrarrestar la propaganda y el discurso de incitación al odio”, los DPC solicitaron una aportación económica al ERF, administrado por la Secretaría Conjunta. Por lo general, se desembolsaron entre 600 y 1.200 USD por solicitud en un plazo de 48 horas, “el ERF recibió más de cincuenta solicitudes para proyectos de visitas comunitarias, reuniones públicas, diálogos comunitarios, mediación y reconciliación” (Uwiano Joint Secretariat, 2012).

7. Verificación de los resultados electorales



El anuncio oficial de los resultados electorales corre a cargo de los líderes del OGE. Para proteger la integridad electoral, los resultados deben gestionarse de manera profesional y transparente. Además, en el momento en que se anuncien los resultados, no debería haber casos pendientes de resolución judicial que pudieran condicionar los resultados electorales. En la práctica, los anuncios no oficiales suelen preceder al anuncio oficial. Aparte de la comunicación de los resultados por parte del OGE, los partidos políticos y otros grupos de observadores también pueden publicar sus resultados preliminares y sus estimaciones, que pueden ser diferentes entre sí en cuanto a su precisión, y en algunos casos pueden estar basados en hechos sin confirmar, o incluso en simples rumores. Las declaraciones contradictorias y sensacionalistas pueden agravar la desconfianza y alimentar la percepción de fraude electoral. Cuando el margen de victoria sea estrecho, si las denuncias no se resuelven con la profesionalidad necesaria y el ganador asume el poder en su totalidad, los perdedores pueden recurrir a la violencia para impedir que se apliquen los resultados o garantizar un acuerdo para el reparto de poder. Para prevenir que puedan ocurrir actos de violencia electoral, el OGE debe asegurarse de que la gestión de los resultados electorales sea transparente y de que las reclamaciones se resuelvan de forma profesional y efectiva antes del anuncio de los resultados. Los OS deben actuar cuando perciban indicios de posible violencia electoral para proteger a las personas, colectivos y espacios vulnerables. Otros actores estatales y no estatales pueden actuar a nivel de la comunidad y junto con los actores políticos principales para fomentar la paz entre los diferentes grupos y lograr la aplicación de los resultados de forma pacífica, especialmente si conllevan una transición de poder.

Tabla 7. Medidas de prevención y reducción: verificación de los resultados electorales

Mejoras en la gestión y justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>7.1. Gestionar los resultados electorales de forma profesional y transparente para proteger la credibilidad de los mismos.</p> <p>7.2. Garantizar la resolución de las reclamaciones antes del anuncio de los resultados definitivos, en particular aquellas que puedan afectar a los resultados electorales en su conjunto.</p> <p>7.3. Colaborar con los grupos de observadores electorales (misiones nacionales e internacionales) y con los medios de comunicación, respecto a la publicación de los resultados preliminares y definitivos, tanto de carácter oficial como no oficial.</p> <p>7.4. Comunicar los resultados preliminares y anunciar los resultados electorales definitivos de forma clara y concisa.</p>	<p>7.5. Vigilar los indicadores de violencia inminente vinculados al anuncio de los resultados electorales.</p> <p>7.6. Garantizar la protección de las personas y los colectivos vulnerables, como las mujeres y las minorías.</p> <p>7.7. Garantizar que las intervenciones de los OS no sirvan para suprimir las libertades políticas y la libertad de expresión.</p> <p>7.8. Colaborar con otros actores para presentar un planteamiento que permita hacer frente a los riesgos relativos al anuncio de los resultados electorales a diferentes niveles.</p>	<p>7.9. Crear escenarios para rebajar las tensiones generadas a raíz de los resultados electorales.</p> <p>7.10. Respalda la creación de foros para la paz que aglutinen a actores diversos a nivel nacional y subnacional durante el período de anuncio de los resultados electorales.</p> <p>7.11. Coordinar las iniciativas de construcción de la paz con los OS.</p>

Mejoras en la gestión y la justicia electoral

A partir de la jornada electoral y de la finalización del recuento de los votos, el OGE deberá afrontar presiones de las fuerzas políticas, de los medios de comunicación y de la ciudadanía para anunciar los resultados electorales definitivos lo antes posible. No obstante, antes de proceder a este anuncio, debe contar con resultados precisos, lo que conlleva la obtención de los formularios de registro originales y de informes consolidados de cada colegio electoral y cada región. Asimismo deben resolverse las reclamaciones que puedan condicionar los resultados electorales. Debido al gran número de colegios electorales y a la distancia geográfica entre la oficina central y las regiones más remotas, el envío de la documentación necesaria a la oficina central del OGE puede llevar un cierto tiempo. Además, los plazos para la resolución de los conflictos electorales pueden prolongarse debido a la aplicación de medios jurídicos específicos. Cuando el plazo entre la jornada electoral y el anuncio de los resultados se prolonga más de lo previsto, el OGE ha de ser capaz de demostrar que los resultados y las reclamaciones se están gestionando de manera profesional y que no existen prácticas ilícitas ni malversación. La transparencia y la apertura a la colaboración con otros actores implicados, como los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, ayudarán al OGE a fomentar la integridad y credibilidad de los resultados electorales.

7.1. Gestionar los resultados electorales de forma profesional y transparente para proteger la credibilidad de los mismos

El OGE debe contar con medios seguros y fiables para la transmisión de los resultados electorales, como la transmisión electrónica y el envío de una copia física en la que aparezcan reflejados. Debe establecerse un sistema de transmisión electrónica cuyo funcionamiento se verifique previamente, así como medios alternativos de transmisión de datos. Además de transmitir los resultados electorales al OGE central, los resultados generados a nivel local deben ponerse a disposición de todos los supervisores electorales, es decir, los observadores de los partidos políticos y los observadores nacionales e internacionales. En este sentido,



constituye una buena práctica pedir a los observadores que firmen de forma conjunta los formularios y entregarles una copia de los mismos. Asimismo, el material electoral sensible (especialmente las papeletas electorales) debe mantenerse en un lugar seguro para que pueda ser sometido a inspección y recuento cuando sea necesario.

Caso: Filipinas

La violencia electoral en Filipinas es frecuente y está muy arraigada, especialmente en la ARMM. Durante las elecciones locales y nacionales celebradas en 2007, debido al uso de mecanismos manuales, el anuncio de los resultados a nivel local se retrasó entre varios días y varias semanas, mientras que los resultados a nivel nacional fueron anunciados meses después. En 2010, la Comelec decidió que las elecciones locales y nacionales se llevarían a cabo de forma automatizada mediante el uso de escáneres ópticos, con lo cual al cierre de las urnas ya se habían escaneado todas las papeletas electorales. Los escáneres ópticos tabularon los resultados y los transmitieron por vía electrónica a los organismos de rango superior encargados de la certificación de los resultados finales, además de entregarse copias físicas de los resultados. Como consecuencia, los resultados a nivel local fueron recopilados en un margen de pocas horas, y en 72 horas los resultados nacionales eran casi definitivos. En la provincia de Sulu hubo menos incidentes de violencia electoral durante las elecciones de 2010 que en comicios anteriores “como resultado de una menor implicación por parte de los funcionarios electorales en el recuento de los votos y la certificación de los resultados finales, y la rapidez sin precedentes con que se obtuvieron los resultados” (Centro para el Diálogo Humanitario, 2011, pág. 4).

Caso: Bolivia

En 2005, Bolivia sufrió protestas violentas en las que se reivindicaba la formación de una asamblea para redactar una nueva constitución que otorgara mayor autonomía a las provincias del país (BBC News, 2005). Las elecciones para una asamblea constituyente y el referéndum sobre la autonomía regional se celebraron en 2006. Si bien se llevaron a cabo en un ambiente de tensión, la gestión de estos procesos a cargo de la Comisión Electoral de Bolivia se consideró creíble y fiable por parte de la Misión de Observación Electoral de la UE (EU-EOM) (EU-EOM, 2006, págs. 2 y 5). La transmisión de los resultados también se realizó de forma satisfactoria para la EU-EOM. Por ejemplo, en su informe final esta misión observó que “la entrega de copias de los formularios con los resultados de los colegios electorales a los representantes de los partidos ayudó a las organizaciones políticas a hacer un seguimiento del proceso”. Asimismo, el informe final de la EU-EOM expone que “las autoridades electorales publicaron copias escaneadas de los formularios con los resultados de todos los colegios electorales en internet, lo que aumentó más si cabe la credibilidad del proceso de recuento”. Por lo que respecta al anuncio de los resultados, la EU-EOM menciona lo siguiente: “El reducido número de reclamaciones oficiales, junto con la eficiencia generalizada de las autoridades electorales, hicieron posible que se gestionaran los resultados de un modo excepcionalmente ágil y rápido. Pese a que el plazo establecido por ley para finalizar el recuento de los votos era el 27 de julio, la Corte Nacional Electoral (CNE) proclamó oficialmente los resultados el 12 de julio, en el período más breve nunca registrado en la historia electoral de Bolivia” (EU-EOM, 2006, págs. 29-30).

7.2. Garantizar la resolución de las reclamaciones antes del anuncio de los resultados definitivos, en particular aquellas que puedan afectar a los resultados electorales en su conjunto

Durante los procesos de votación y recuento, los actores electorales pueden presentar un gran número de reclamaciones relativas a los centros en los que se llevan a cabo estos procesos. En ocasiones se refieren a problemas sistémicos, como errores en los registros electorales o la falta

de materiales electorales suficientes (tanto sensibles como no sensibles); la actuación de los funcionarios encargados de los procesos de votación y recuento, de los observadores o de los votantes (por ejemplo, respecto a la gestión de los procesos y el cumplimiento de los mecanismos adecuados); e incumplimientos graves de la normativa electoral que puedan afectar a los resultados electorales, como la adulteración de las urnas y la falsificación de los resultados electorales. Además, las reclamaciones electorales pueden hacer referencia a incidentes externos a los centros de votación y recuento, como la vulneración del “período de reflexión” (en el que no están permitidos los actos de campaña), la compra de votos, y la intimidación al electorado o a otros actores implicados, entre otros. El OGE debe colaborar estrechamente con los OS, la fiscalía y los órganos judiciales competentes para garantizar la tramitación de las reclamaciones de forma correcta en tiempo y forma. En particular, es su responsabilidad garantizar que las reclamaciones que queden registradas respecto a los distintos centros de votación y recuento sean sometidas a examen por las instancias correspondientes. En caso de que haya sospechas de prácticas ilícitas, debería abrirse una investigación, con aplicación de sanciones para los infractores. Cuando existan pruebas o indicios de que la manipulación electoral haya podido condicionar los resultados electorales, puede exigirse un nuevo recuento de los votos o se pueden convocar nuevas elecciones para garantizar la credibilidad de los resultados.

Caso: México

En México en 2006 se produjeron manifestaciones de protesta durante varios meses, después de que un candidato presidencial que había perdido las elecciones por un escaso margen rechazara los resultados electorales (Grayson, 2012, pág. 2). Durante las elecciones generales de 2012, el margen entre el candidato ganador y el siguiente fue del 6 por ciento, y un candidato presidencial que resultó perdedor rechazó los resultados preliminares publicados por el IFE y exigió un nuevo recuento de los votos, alegando que había habido compra de votos mediante la entrega de cupones de comida para supermercados, manipulación de las encuestas de opinión, y el pago a algunos medios de comunicación para que favorecieran a un candidato determinado. Las alegaciones de fraude dieron lugar a manifestaciones pacíficas en México D.F. (The Guardian, 2012). Poco después de la jornada electoral, el IFE decidió realizar un nuevo recuento de los votos en más de la mitad de los 143.000 colegios electorales. El TEPFJ, una vez analizadas las impugnaciones de los resultados, desestimó los recursos presentados en los que se exigía la anulación de las elecciones, al no hallar suficientes pruebas de que se hubiera producido compra de votos (Seelke, 2012, págs. 2 y 9). El TEPFJ y el IFE declararon que los resultados electorales eran oficiales aproximadamente dos meses después de la jornada electoral. Aunque el IFE había detectado algunas irregularidades durante el nuevo recuento, no se consideraron suficientemente significativas como para cambiar los resultados. El IFE consideró el nuevo recuento como un “ejercicio de apertura y transparencia” (BBC World, 2012).

7.3. Colaborar con los grupos de observadores electorales (misiones nacionales e internacionales) y con los medios de comunicación, respecto a la publicación de los resultados preliminares y definitivos, tanto de carácter oficial como no oficial

Cuando los observadores electorales (tanto procedentes de los partidos como observadores nacionales) cuentan con una buena organización, logran tener presencia en la mayoría de los centros de votación y recuento, aunque casi nunca en todos ellos. La aplicación de un criterio de transparencia en los procesos de votación y recuento permitirá a los observadores obtener resultados de diversos centros de recuento y recopilar los resultados globales de forma paralela a los administradores de los comicios. En algunas situaciones, los observadores publican los resultados no oficiales antes de que el OGE pueda hacerlo, pero es posible que estos resultados generen confusión y den lugar a errores, a veces de manera intencionada. Por



ejemplo, cuando los resultados se recaban incorrectamente o se presentan de forma parcial, o si no tienen en cuenta las impugnaciones que se hayan realizado, pueden generar desconcierto. Por otra parte, si los observadores gestionan los resultados correctamente y de manera imparcial, pueden ser un punto de referencia importante para el OGE. Por lo tanto, este órgano ha de colaborar estrechamente con los observadores electorales y con los medios de comunicación para permitir la verificación y comprobación de los resultados objeto de controversia antes de que se presenten a los ciudadanos. El OGE debería desaconsejar la publicación de resultados que sean incompletos o controvertidos y que puedan crear expectativas poco realistas o dar lugar a tensiones, conflictos y violencia. En caso de que se lleve a cabo el anuncio de unos resultados en estas circunstancias, es conveniente que el OGE reaccione para informar a la ciudadanía de la naturaleza de los resultados oficiales.

Caso: Uganda

Durante el período anterior a la celebración de las elecciones generales de 2011 en Uganda, que registraron algunos incidentes de violencia electoral (BBC News, 2011b), un candidato presidencial declaró que él y su equipo anunciarían los resultados inmediatamente después de la jornada electoral con el fin de “evitar un posible fraude” (Natabaalo, 2012). En 2006, el mismo candidato había rechazado los resultados electorales y había exigido que se llevara a cabo un nuevo recuento de los votos tras perder frente al candidato que era el titular en el cargo (BBC News, 2006). No obstante, el anuncio de los resultados en 2011 estuvo regulado por la Comisión Electoral de Uganda, que dictó una serie de normas para la cobertura mediática al respecto. El código de conducta fue elaborado por la Comisión con la colaboración del Consejo Independiente de los Medios de Comunicación de Uganda y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y se centra en la importancia de que los medios de comunicación realicen una cobertura libre e imparcial de las elecciones. Además, establece que la Comisión Electoral es la única entidad facultada para anunciar los resultados definitivos, una estipulación cuyo objetivo es evitar confusiones y la transmisión de información incorrecta. En consecuencia, los medios de comunicación pueden realizar la cobertura de diferentes colegios electorales y presentar los resultados de alguno de ellos en concreto, pero no están autorizados para anunciar los resultados definitivos (Natabaalo, 2012). Antes de la publicación del Código de Conducta, el Centro Africano para la Excelencia en los Medios de Comunicación (ACME) publicó directrices para la cobertura mediática a través de un proceso participativo del que formaba parte la Comisión Electoral de Uganda (ACME, 2016).

7.4. Comunicar los resultados preliminares y anunciar los resultados electorales definitivos de forma clara y concisa

Una vez finalizados los procesos de votación y recuento de los votos, los actores políticos, los periodistas y el conjunto de la población esperan que el anuncio de los resultados electorales se realice en un período de tiempo reducido. Sin embargo, la publicación de los resultados preliminares y definitivos es un proceso delicado que, especialmente en sociedades con tendencia a los conflictos, puede generar polémica y controversias. A la hora de comunicar los resultados preliminares de las elecciones generales, el OGE debe asegurarse de que, en la mayor medida posible, se basen en una muestra adecuada. Por ejemplo, deberían reflejar la relación entre las comunidades rurales y las urbanas, así como la diversidad geográfica, social y de otra naturaleza que condicionan las afinidades políticas, y hacerlo de tal modo que resulte comprensible para los periodistas, los analistas políticos y el conjunto de la población. Para ello, puede resultar útil recurrir a herramientas geoespaciales en la presentación de los datos. Los resultados preliminares deben publicarse periódicamente y el OGE habrá de ofrecer conferencias de prensa para transmitir comentarios y explicaciones. En caso de que se estén valorando reclamaciones importantes que pudieran afectar a los resultados definitivos,

el OGE deberá mantener informados a los ciudadanos al respecto. Los resultados definitivos deberán anunciarse de forma clara y concisa. En caso de que incluyan la asignación de los escaños, ha de ofrecerse información completa y detallada sobre la unidad electoral de los candidatos, el número de votos y el mecanismo utilizado para la conversión del número de votos en escaños.

Caso: Sudáfrica

El entorno electoral en Sudáfrica se caracteriza por la existencia de diversos conflictos y tensiones sociales, y en este sentido, la sensibilidad ante los conflictos es un aspecto importante de la gestión electoral. En el período previo a las elecciones nacionales y provinciales de 2009, algunas zonas de la provincia de KwaZulu-Natal sufrieron incidentes de violencia electoral (EISA, 2010, págs. 24-25). Durante la fase de anuncio de los resultados electorales, la IEC organizó la presentación de la información sobre las posiciones de los distintos candidatos según los resultados desde los centros nacionales y provinciales de la propia Comisión, así como a través de su página web. Para este fin se crearon nueve Centros de Resultados (ROC) en diferentes regiones del país. El ROC nacional situado en Pretoria se creó para que la IEC y otros actores interesados, como los medios de comunicación y los partidos políticos, pudieran hacer un seguimiento de los diversos procesos que se llevaron a cabo en el período preelectoral y de cara al anuncio de los resultados (IEC, 2009, págs. 64-65). Asimismo, de forma periódica, los ROC utilizaron tecnología de SIG para mostrar los resultados de una manera sencilla a nivel visual para que la información resultara accesible. La IEC también publicó varios mapas a través de anuncios en redes de medios de comunicación nacionales e internacionales (IEC, 2009, pág. 61). La IEC está obligada por ley a anunciar los resultados en un plazo máximo de una semana a partir de la jornada electoral. Los resultados de los comicios de 2009 se publicaron tres días después de la celebración de las elecciones e incluyeron información sobre la asignación de los escaños a los distintos partidos políticos participantes. En un plazo de siete días tras la jornada electoral, la IEC designó los escaños de los respectivos candidatos de los partidos, y publicó los nombres de los representantes (IEC, 2009, pág. 99). La Comisión dio respuesta a todas las impugnaciones relativas a los resultados electorales antes de que se anunciaran los resultados definitivos. Según la Ley Electoral, la IEC ha de informar a los reclamantes y a cualquier otra parte implicada sobre las decisiones que adopte en este sentido. Los reclamantes tienen la posibilidad de presentar un recurso ante el Tribunal Electoral, sin que ello pueda retrasar el anuncio de los resultados electorales definitivos. En 2009, la IEC recibió 25 impugnaciones, la mayoría de las cuales fueron desestimadas, al no estar contempladas en la Ley Electoral.

Mejoras en la seguridad electoral

El anuncio de los resultados electorales definitivos revelará los “ganadores y perdedores” de los comicios. En algunos casos, los partidos que se presentan a las elecciones tienen una idea bastante clara de quién ganará las elecciones incluso antes de que se anuncien los resultados definitivos. En otros casos, el margen de victoria es estrecho, y puede resultar difícil prever quién será el ganador antes de que se procesen las papeletas de voto y se resuelvan los conflictos electorales. Debido a las importantes apuestas políticas planteadas y a los intereses en juego, en el período que rodea al anuncio de los resultados electorales suelen registrarse conflictos e incidentes. Si se sospecha que ha podido haber fraude —con independencia de que las sospechas sean fundadas o no— los partidos perdedores, sus simpatizantes y la ciudadanía en general pueden iniciar manifestaciones de protesta. Debe tenerse en cuenta que los candidatos que tienen motivos personales para impedir la verificación y aplicación de los resultados electorales pueden manipular a los ciudadanos. Algunos motivos que pueden subyacer a los actos violentos son la voluntad de permanecer en el cargo, la intención de



lograr un acuerdo para el reparto de poder, la presión para forzar una nueva convocatoria de elecciones o la intención de menoscabar los procesos e instituciones electorales, entre otros. Durante el período de anuncio de los resultados, los OS han de centrarse en detectar indicios de violencia inminente con el fin de prevenir y reducir los incidentes antes de que deriven en violencia a gran escala. En particular, deben priorizar la protección de los actores electorales, los colectivos vulnerables y los centros electorales, de cara a mantener la imparcialidad y evitar el uso excesivo de la fuerza. Una estrecha colaboración con otros actores y grupos de la sociedad civil aumentará la probabilidad de que estas situaciones se resuelvan de manera pacífica.

7.5. Vigilar los indicadores de violencia inminente vinculados al anuncio de los resultados electorales

Durante el período de verificación de los resultados electorales, los OS deben recabar información con objeto de detectar los primeros indicios de violencia. Esta información suele hacer referencia a los anuncios prematuros e infundados de victoria electoral; a las amenazas realizadas por agentes políticos destacados en contra de sus oponentes y de sus simpatizantes, de los actores electorales y de los colectivos vulnerables; al rechazo de los resultados antes o después de su anuncio; a las alegaciones de fraude electoral; a los choques verbales entre los agentes políticos; y a casos de intimidación, entre otros. Pueden existir diversos riesgos, pero un buen dispositivo de inteligencia deberá anticiparse a los distintos escenarios posibles para prevenir y reducir la violencia electoral y garantizar un despliegue de seguridad razonable.

Caso: Egipto

Las elecciones presidenciales celebradas en Egipto en 2012 fueron las primeras elecciones desde la revolución de 2011. En estos comicios hubo una segunda vuelta entre dos candidatos que habían declarado la victoria antes de que la Comisión Electoral Presidencial Suprema hubiera anunciado oficialmente los resultados. Por ello, se temía que surgieran protestas violentas por parte de los seguidores de ambos candidatos. Para dar respuesta a estos riesgos, los OS egipcios desplegaron un dispositivo de 3.000 agentes de policía y miembros del ejército para proteger las sedes políticas y económicas principales del país antes de que los resultados electorales fueran anunciados oficialmente. Asimismo, se reforzó la seguridad de todas las instituciones públicas y el Canal de Suez (Ahramonline, 2012).

7.6. Garantizar la protección de las personas y los colectivos vulnerables, como las mujeres y las minorías

La experiencia de diferentes contextos en los que el anuncio de los resultados electorales ha desencadenado brotes de violencia muestra que la violencia electoral suele ir dirigida contra colectivos marginados y vulnerables: se producen abusos sexuales de mujeres y niñas, hombres y niños; las minorías étnicas y religiosas son expulsadas de sus hogares y despojadas de sus bienes, se destruyen sus lugares de culto e incluso son víctimas de ataques o asesinatos. En caso de que exista preocupación por la posibilidad de que se produzcan este tipo de incidentes, los cuerpos de seguridad deben mostrar una firme voluntad de proteger a los colectivos vulnerables. Algunas medidas prácticas en este sentido pueden ser declaraciones públicas, la máxima diligencia y celeridad en la investigación, la puesta a disposición de la justicia de los autores de los incidentes y el despliegue de dispositivos permanentes de seguridad destinados a salvaguardar a las comunidades vulnerables.

7.7. Garantizar que las intervenciones de los OS no sirvan para suprimir las libertades políticas y la libertad de expresión

En las sociedades con tendencia a los conflictos, el personal de los OS recibe formación adicional para que su despliegue se lleve a cabo teniendo en cuenta todos los factores sensibles

a la hora de proteger los procesos electorales. Sin embargo, en muchos casos, los altos funcionarios y las élites se han servido de los OS para reprimir a la oposición e impedir que los ciudadanos expresen sus protestas cuando existe la percepción de que se ha producido manipulación electoral. Con frecuencia, en las intervenciones de la policía en contra de los ciudadanos se ha realizado un uso excesivo de la fuerza. Si se producen altercados relacionados con los resultados electorales, los órganos de seguridad deben mantener su profesionalidad e imparcialidad desde el punto de vista político y actuar de acuerdo con su código de conducta. En ningún caso es legítimo hacer uso de la fuerza para suprimir las libertades políticas y la libre expresión. Cuando existe preocupación de que pueda darse esta situación, los cuerpos de seguridad han de mostrar su firme voluntad de llevar ante la justicia a quienes provoquen conflictos e incidentes violentos.

7.8. Colaborar con otros actores para presentar un planteamiento que permita hacer frente a los riesgos relativos al anuncio de los resultados electorales a diferentes niveles

El despliegue de los OS con objeto de resolver los conflictos electorales puede ser útil para propiciar el cese de las hostilidades entre comunidades enfrentadas y ofrecer seguridad física a colectivos y espacios vulnerables. No obstante, esto no será suficiente para abordar las causas fundamentales del conflicto ni ayudará a acercar posiciones entre los distintos grupos. La intervención de los OS impedirá la escalada de la violencia y generará espacio para las actuaciones tendentes a la construcción de la paz siempre que mantengan una colaboración estrecha con otros actores estatales y no estatales, así como con personas y colectivos que gocen de prestigio y puedan mediar para alcanzar acuerdos pacíficos a los conflictos.

Mejoras en la infraestructura para la paz

Es bien conocido que el anuncio de los resultados electorales, particularmente en las sociedades con tendencia a los conflictos en las que la fuerza política ganadora asume todo el poder, o donde los procesos electorales carecen de credibilidad, pueden aumentar las tensiones y dar lugar a brotes de violencia. Los diferentes actores pueden poner en marcha distintas iniciativas para recurrir a medios violentos con el fin de impedir la aplicación de los resultados electorales. Si algunos colectivos de ciudadanos y los partidos políticos que resulten perdedores temen que se haya producido fraude electoral, pueden iniciar protestas, que pueden llegar a ser violentas o resultar en respuestas violentas de los OS. Cuando los candidatos que son titulares en su cargo pierden las elecciones, en ocasiones manipulan los resultados y utilizan a los OS para reprimir a sus contrincantes políticos. En estos casos, los partidos de la oposición pueden recurrir a tácticas violentas en un intento de obtener acuerdos favorables en el reparto del poder. Existen numerosos escenarios posibles que pueden generar brotes de violencia durante la fase electoral de anuncio de los resultados. Los actores estatales y no estatales que forman infraestructuras para la paz desempeñan un papel importante y en ocasiones son la única fuerza con la legitimidad y capacidad para entablar interacciones con los diferentes actores y fomentar la resolución no violenta de los conflictos que surgen en torno a los resultados electorales.

7.9. Crear escenarios para rebajar las tensiones generadas a raíz de los resultados electorales

Los actores estatales y no estatales que fomentan la paz y la resolución pacífica de los conflictos electorales tienden a estar en una posición ventajosa para rebajar las tensiones y mediar en los conflictos derivados de los resultados electorales cuando estos son objeto de controversia. Los actores que están familiarizados con los procesos electorales y con la dinámica de los conflictos estructurales de un país determinado podrán realizar predicciones razonablemente precisas sobre las reacciones previsibles de los actores políticos y de la



ciudadanía ante diferentes resultados electorales. Mantener una coherencia metodológica en la evaluación y el análisis de los múltiples riesgos hará que las predicciones sean incluso más acertadas. Este análisis servirá para crear diferentes escenarios de actuación, siempre con el fin de que los actores estatales y no estatales estén preparados para reducir las tensiones que puedan surgir. La coordinación permitirá que las intervenciones se realicen en el momento oportuno, y con el alcance adecuado, de modo que lleguen a todas las comunidades. La labor de estos actores debe centrarse en proteger a los colectivos marginados y vulnerables, entre ellos, a las mujeres, teniendo en cuenta que los distintos escenarios deben ir revisándose y modificándose para reflejar los acontecimientos más recientes.

Caso: Iraq

Durante el período previo a la celebración de las elecciones a la Asamblea Nacional Iraquí de 2005 se registraron incidentes de violencia electoral en todo el país, entre ellos, el asesinato de candidatos de partidos políticos y de trabajadores de sus campañas (Departamento de Estado de EE.UU., 2005). Estas eran las primeras elecciones celebradas en el país desde la ocupación de la Fuerza Multinacional liderada por Estados Unidos en 2003. En el contexto de los preparativos para los comicios de 2005, el Instituto Estadounidense para la Paz (USIP) organizó tres sesiones de planificación de posibles escenarios, dos en 2004 y uno a comienzos de 2005. Estas sesiones estaban diseñadas para explorar diferentes alternativas relativas a los resultados de las elecciones mediante un análisis de escenarios múltiples, en función de: las actuaciones de diversos grupos y líderes a raíz de las intervenciones del OGE; la participación del electorado; o los resultados electorales. Los participantes identificaron riesgos relativos a desenlaces electorales “no deseables” que aumentarían la probabilidad de generar violencia electoral y la percepción de que las elecciones no habían sido limpias. Un grupo de trabajo se encargó de recomendar estrategias y medidas para “evitar” determinados resultados o “al menos paliar sus efectos” (Schwartz, 2005, pág. 6). Los expertos llegaron a la conclusión de que los escenarios de “unos ganan y otros pierden” eran menos importantes que la percepción por parte de la población iraquí de que el proceso electoral se había llevado a cabo de forma limpia, transparente y legítima.

7.10. Respaldo la creación de foros para la paz que aglutinen a actores diversos a nivel nacional y subnacional durante el período de anuncio de los resultados electorales

El período en torno al anuncio de los resultados electorales puede conllevar la polarización entre los actores principales, incluidos los actores políticos, el OGE, los OS y las comunidades, entre otros, o un aumento de la desconfianza entre ellos. Si se prevé que el margen de victoria sea estrecho, lo que puede propiciar un incremento de las tensiones, las OSC y otros actores estatales y no estatales deben poner en marcha medidas que fomenten la paz y la confianza. Entre otras actuaciones en este sentido, pueden organizar foros de discusión donde los agentes relevantes puedan expresar y debatir sobre sus preocupaciones, así como buscar soluciones de consenso. Asimismo, estos foros pueden servir de plataforma conjunta para invitar a los partidos políticos y a la población en general a abstenerse de recurrir a la violencia, con independencia de los resultados electorales. Los foros de paz han de crearse a nivel nacional y subnacional.

Caso: Kenya

El estallido de violencia electoral que tuvo lugar en Kenya entre los años 2007-2008 se produjo a raíz del anuncio de los resultados de las elecciones presidenciales, y se vio agravado cuando el presidente juró su cargo el mismo día (Wachira, 2010, pág. iv). Durante un período de dos meses, un total de 1.500 ciudadanos perdieron la vida, 3.000 mujeres fueron violadas, numerosos negocios fueron saqueados e incendiados y más de 300.000 personas fueron desplazadas internamente (Roberts, 2009). Durante este tiempo, un grupo de cinco

Kenyatas influyentes, autodenominados Ciudadanos preocupados por la paz (CCP) abogaron por el diálogo y las negociaciones entre los líderes políticos. A través de esta iniciativa, se formaron comités de trabajo que atrajeron a una gran diversidad de voluntarios con capacidad de influencia y distintas capacidades, que se dedicaron a reflexionar, analizar, crear estrategias y desarrollar medidas para paliar la violencia. En el marco de estas actuaciones se creó la Agenda de los ciudadanos para la paz, liderada por Kofi Annan, que tuvo una gran influencia sobre las labores formales de mediación y contribuyó a la firma de un acuerdo entre las partes enfrentadas. El CCP también facilitó el proceso de mediación internacional al propiciar la visita del Arzobispo Desmond Tutu, informar a personas eminentes e interactuar con la mediación de Kofi Annan mediante un Comité de Alto Nivel para el Diálogo y un Comité Técnico. El CCP también colaboró con el Ministerio de Seguridad Interna para el mantenimiento de la paz en la ciudad de Nairobi en un momento en que los altercados amenazaban con extenderse a toda la ciudad, lo que dio lugar a la creación del Foro de Nairobi para la Paz y al establecimiento de Comités de Distrito para la Paz (Wachira, 2010, págs. iv-xi).

7.11. Coordinar las iniciativas de construcción de la paz con los OS

Las diversas organizaciones estatales y no estatales cuentan con el mandato, los conocimientos y las capacidades para fomentar la resolución de los conflictos por la vía pacífica, a través de procedimientos de mediación, proyectos de reconciliación y negociaciones, entre otras formas de intervención. Durante el período en el que se anuncian los resultados electorales pueden aumentar las tensiones entre las diferentes comunidades, por lo que las organizaciones que operan en el marco de la estructura para la paz a nivel comunitario se encuentran bien posicionadas para prevenir y atenuar la violencia electoral. En particular, estos actores estatales y no estatales deben colaborar estrechamente con los OS para coordinar sus esfuerzos de forma conjunta. Dado que los OS se centran en separar a las comunidades que están enfrentadas, proporcionar seguridad a colectivos vulnerables y poner a los autores de los actos violentos a disposición de la justicia, las organizaciones que se dedican a la construcción de la paz pueden dedicar prioritariamente sus esfuerzos a rebajar las tensiones y abordar los motivos de fondo que causan los conflictos.

Caso: Kenya

Debido al elevado nivel de violencia sufrido por las mujeres durante el brote de violencia electoral que tuvo lugar entre los años 2007-2008 (Roberts, 2009; Instituto Francés de Investigación en África, 2008), el movimiento de la mujer de Kenya, con el apoyo de ONU Mujeres y del PNUD, creó un “espacio de la mujer” (Women’s Situation Room, o WSR) antes de las elecciones generales de 2013. Este espacio tenía como objetivo vigilar, verificar, analizar y responder a los incidentes de violencia electoral, con un total de 500 observadores desplegados sobre el terreno. Además, se habilitó un equipo de operadores telefónicos para recibir denuncias de incidentes de los ciudadanos a través de una línea gratuita. En total, este centro recibió más de 500 denuncias de incidentes, muchos de los cuales se produjeron en el período postelectoral. Una vez verificada, la información se trasladaba a un grupo de “mujeres eminentes”, tanto del ámbito nacional como internacional, que instaron la intervención de los responsables de la policía, la IEBC o los partidos políticos. “Mediante este mecanismo de alerta temprana y respuesta rápida, el espacio de la mujer logró resolver todos los casos que se le notificaron antes de que se convirtieran en problemas mayores” (ONU Kenya, 2013).

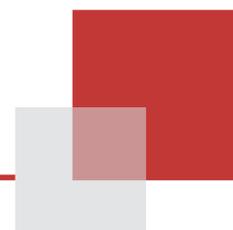
Caso: Ghana

Con el fin de promover la transmisión de noticias de forma responsable durante las elecciones generales de 2012 y en el período postelectoral, la Asociación Independiente de



Radiodifusión de Ghana (GIBA) desarrolló un Código Ético destinado a los periodistas. También entregó 400 ejemplares del Código al cuerpo de policía del país para propiciar un mayor conocimiento de “los principios éticos adoptados por los medios de comunicación privados respecto al mantenimiento de la paz”. La finalidad era asimismo reforzar la cooperación entre la GIBA y el cuerpo de policía. La policía se comprometió a difundir el Código entre sus mandos y diversos departamentos para que sirviera como “orientación en el desempeño de sus funciones durante las elecciones” (Ghana Business News, 2012).

8. La fase postelectoral



El enfoque basado en el ciclo electoral subraya la naturaleza cíclica de los procesos electorales, reiterando que no son acontecimientos aislados, sino procesos relacionados entre sí. Por lo tanto, tras el anuncio de los resultados electorales, los actores implicados han de evaluar el ciclo electoral ya finalizado con el objetivo de detectar los aspectos que son susceptibles de mejora. Este tipo de evaluación también es conveniente para los OS y las organizaciones que forman las infraestructuras nacionales para la paz.

La duración del período postelectoral puede variar de un país a otro. En la mayoría de los casos, si se convocan elecciones municipales y nacionales al mismo tiempo, estas pueden tener lugar cada cuatro o cinco años; si se llevan a cabo por separado, un país puede tener elecciones cada dos años. En cualquier caso, conviene iniciar la evaluación postelectoral en el período inmediatamente posterior al anuncio de los resultados. Esta evaluación será más útil si se recaban los puntos de vista de los interesados cuando todavía estén recientes, lo que además permite contar con un margen de tiempo suficiente para abordar las deficiencias que se hayan detectado en el proceso y las causas estructurales de las tensiones y la violencia electoral antes de la siguiente convocatoria de elecciones. Asimismo, ofrecerá importantes puntos de referencia con vistas a la primera fase del siguiente ciclo electoral, cuando se revise el marco legal e institucional.



Tabla 8. Medidas de prevención y reducción: La fase postelectoral

Mejoras en la gestión y la justicia electoral	Mejoras en la seguridad electoral	Mejoras en la infraestructura para la paz
<p>8.1. Evaluar el marco legal y detectar los aspectos que requieran reformas.</p> <p>8.2. Evaluar la actuación institucional de los organismos de gestión y justicia electoral, identificando las necesidades de reforma de las instituciones.</p> <p>8.3. Evaluar el desempeño del personal e identificar las necesidades de desarrollo de capacidades profesionales.</p> <p>8.4. Identificar las prácticas que propicien una mejor colaboración con los OS y otros actores, tanto estatales como no estatales.</p>	<p>8.5. Evaluar las intervenciones de los OS e identificar las necesidades de desarrollo de capacidades.</p> <p>8.6. Mantener la colaboración con los actores electorales de cara a posteriores convocatorias de elecciones.</p>	<p>8.7. Abordar los factores estructurales de conflicto:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) condiciones socioeconómicas desfavorables 2) exclusión política y social 3) conflictos vinculados a los cambios en las dinámicas de poder 4) discriminación y violencia de género 5) presencia de actores armados no estatales 6) presencia de grupos criminales organizados 7) agravios relativos al genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra 8) violaciones de los derechos humanos 9) riesgos ambientales 10) cobertura mediática que no sea ética

Mejoras en la gestión y la justicia electoral

La naturaleza de los procesos electorales es dinámica y compleja, por lo que incluso las elecciones más satisfactorias presentan diversos desafíos y problemas. Una vez que se hayan anunciado los resultados de las elecciones, es el momento de evaluar los procesos. El OGE debe centrar esta evaluación en los procesos y logros a nivel interno con relación a la implantación del mandato institucional global, detallando aspectos como la actuación de los distintos departamentos, delegaciones subnacionales y personal de contratación temporal, los problemas en la comunicación y las cuestiones económicas, entre otros. La evaluación ha de identificar tanto los aspectos satisfactorios como los objetivos incumplidos, lo que permitirá fomentar las buenas prácticas y detectar los aspectos en los que sea necesario introducir reformas legales y el desarrollo de capacidades adicionales en el área de recursos humanos. Asimismo, el OGE deberá valorar cómo ha gestionado su relación con los actores externos, como los OS, los partidos políticos, los colectivos de la sociedad civil y grupos de observadores internacionales, los medios de comunicación y los ciudadanos, con el fin de identificar las necesidades y los espacios de mejora.

8.1. Evaluar el marco legal y detectar los aspectos que requieran reformas

Para contar con un marco legal sólido, que propicie el desarrollo de elecciones creíbles, es necesario introducir actualizaciones y mejoras de forma periódica, y la fase postelectoral es el momento adecuado para que el OGE lleve a cabo una reflexión en este sentido. Por una parte, porque los recuerdos del proceso son recientes; y por otra, porque el OGE no tiene plazos inmediatos que cumplir a nivel operativo, y dispone de tiempo suficiente para analizar y comprender los efectos prácticos de las diferentes normativas vigentes. En particular, puede examinar en qué medida la implantación o la no implantación de determinadas leyes o estipulaciones ha podido generar tensión o desencadenar violencia. El OGE ha de documentar estos casos y tomarlos como base para iniciar e informar reformas legales durante la fase inicial del siguiente ciclo electoral.

Caso: Honduras

En el período previo a las elecciones primarias de Honduras en 2012, las primeras desde el golpe de estado a la presidencia en 2009, se registraron diversos incidentes de violencia electoral en contra de candidatos de los distintos partidos políticos (Al Jazeera, 2012). Durante el período postelectoral, el Tribunal Supremo Electoral TSE, con la colaboración de la IFES, llevó a cabo una evaluación del proceso electoral. Mediante el análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades), el TSE evaluó su actuación a nivel administrativo, identificando las oportunidades y los desafíos que se presentaban en el período previo a las elecciones generales de 2013. El TSE concluyó que, en términos generales, la estructura organizativa era “absurda y obsoleta”. Los desafíos y las amenazas se referían a “variables no controladas”, como la reforma legal e institucional, a las restricciones presupuestarias y a las interferencias de carácter político. La evaluación incluyó recomendaciones para la mejora de la actuación global del TSE (IFES, 2013). Asimismo, la evaluación ofreció planteamientos útiles de cara a la planificación de las elecciones generales de 2013.

Caso: Sudáfrica

En Sudáfrica, la IEC tiene como práctica habitual evaluar su actuación al término de las elecciones generales. También se lleva a cabo una sesión de evaluación con los partidos políticos que cuentan con representación en el Comité Nacional de Coordinación con los Partidos Políticos. En el período previo a las elecciones nacionales y provinciales de 2009, una sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica declaró que la ley que regulaba el voto en el extranjero era inconstitucional en lo referente a la limitación impuesta a los ciudadanos sudafricanos que se encontraban en el extranjero de forma temporal. Durante la evaluación posterior a las elecciones de 2009, se reformó la ley electoral para incorporar la resolución del Tribunal Constitucional, lo que permitió desde entonces a los ciudadanos registrarse y votar desde el extranjero. En este contexto, se informó al Comité Nacional de Coordinación con los Partidos de las modificaciones legislativas previstas, en un intento de recabar el apoyo de los partidos políticos antes de que las propuestas de cambio se sometieran a debate parlamentario. En caso de que no resultaran satisfactorias para los partidos, la legislación se remitiría al Tribunal Constitucional para que dictara una resolución firme al respecto (Moepya y Murphy, 2013).

8.2. Evaluar la actuación institucional de los organismos de gestión y justicia electoral, identificando las necesidades de reforma de las instituciones

Existen tres modelos organizativos principales de los OGE: (a) independientes, (b) gubernamentales, y (c) mixtos (IDEA Internacional, 2012, pág. 8), aunque la estructura propia de cada uno de ellos puede presentar más variaciones. Las variables clave se refieren al liderazgo organizativo, a las facultades ejecutivas, al diseño de las competencias operativas, a la jerarquía de las estructuras nacionales y subnacionales, y a las capacidades en materia de resolución de conflictos electorales, entre otras. Algunas de estas variables se pueden detallar en el marco jurídico electoral, y son el resultado de mandatos específicos. No obstante, algunas decisiones pueden tomarse internamente. El OGE puede verse obligado a afrontar diversos desafíos dependiendo del ciclo electoral de que se trate, por lo que es importante evaluar y adaptar periódicamente las estructuras organizativas internas para mejorar su efectividad. Al abordar los riesgos e incidentes de violencia electoral, el OGE ha de reforzar su capacidad de entender y analizar los riesgos internos y externos y gestionar los conflictos que tienen la posibilidad de convertirse en actos violentos. También debe desarrollar la capacidad de colaborar con organizaciones externas en la coordinación de aspectos relativos a la



seguridad electoral. La fase postelectoral permitirá contar con suficiente margen de tiempo para que el OGE pueda evaluar y planificar estas importantes reformas institucionales.

Caso: Nigeria

Las elecciones celebradas en Nigeria en los años 1999, 2003 y 2007 estuvieron marcadas por una violencia electoral generalizada (p. ej., International Crisis Group, 2007). No obstante, según las pruebas existentes, no se llegó a procesar a nadie por delitos electorales durante aquellos años. Después de las elecciones de 2011, que también registraron diversos incidentes de violencia electoral, la Comisión Electoral Nacional Independiente (INEC), con el apoyo de la policía y el sistema judicial de Nigeria, procedieron a detener y procesar judicialmente a los autores de delitos cometidos en este contexto. El INEC también colaboró con el Colegio de Abogados de Nigeria para lograr que el procesamiento de estas personas tuviera el mínimo coste posible (Iredia, 2012). Aunque el INEC ha procesado a “más autores de delitos que ningún otro OGE en la historia de Nigeria”, el Presidente de la Comisión afirmó que el proceso era lento, teniendo en cuenta el número de procedimientos pendientes ante diversos tribunales. Asimismo propuso la creación de un organismo independiente que tramitara los delitos electorales debido a la falta de capacidad del INEC (en términos de personal y de recursos económicos) para gestionar los comicios y perseguir a los autores de delitos electorales al mismo tiempo.

8.3. Evaluar el desempeño del personal e identificar las necesidades de desarrollo de capacidades profesionales

Los OGE y los órganos de resolución de conflictos electorales requieren un desarrollo constante de sus competencias profesionales. Esto es particularmente importante en organismos que no están constituidos como estructuras permanentes e independientes, y en los que existe una gran rotación de personal. Además, la adopción de nuevos procedimientos y sistemas de gestión electoral, como las soluciones informáticas, aumentarán la necesidad de crear nuevas capacidades. El período postelectoral permite al OGE centrarse en evaluar las necesidades en este sentido, así como habilitar la formación adecuada para su personal a todos los niveles. Los OGE de ámbito nacional pueden beneficiarse de los programas de formación internacionales. Por ejemplo, el programa de formación BRIDGE es el más destacado de los cursos en esta materia, y está a cargo de una serie de organizaciones que ofrecen asistencia electoral a OGE nacionales. Algunos OGE especialmente destacados, como el IFE de México y la ECI de la India, también cuentan con centros de formación mediante los cuales promueven el desarrollo de programas de formación entre compañeros, y que incluyen algunos cursos especializados sobre seguridad electoral. Sin embargo, es importante que el desarrollo de capacidades no quede limitado únicamente a la directiva de las instituciones, y que se pongan en marcha mecanismos internos para la transmisión del conocimiento a todos los niveles.

Caso: Sudáfrica

Después de las elecciones municipales de 2006, en las que se produjeron protestas generalizadas en el período previo a la jornada electoral (Think Africa Press, 2011), la IEC implantó un sistema interno de evaluación del desempeño. Todo el personal recibió formación y fue posteriormente evaluado en las áreas que requerían los resultados más importantes y en los indicadores clave del desempeño. En términos generales, el sistema permitió al IEC “compensar el mérito en el rendimiento, así como identificar las necesidades en términos de desarrollo de capacidades”. Entre principios de 2006 y principios de 2007, un total de 107 empleados recibieron formación para el desarrollo de sus capacidades, tanto de ámbito interno como externo, en áreas como gestión de proyectos, gestión de la cadena de

suministro, y certificados de uso de programas informáticos y Sistemas de Información Geográfica (IEC, 2007, pág. 34).

8.4. Identificar las prácticas que propicien una mejor colaboración con los OS y otros actores, tanto estatales como no estatales

A lo largo del ciclo electoral, el OGE se relaciona con diversos actores, como los OS, los partidos políticos, los colectivos de la sociedad civil, los observadores internacionales, los medios de comunicación y los ciudadanos. La naturaleza de esta relación puede revestir distintas formas, que pueden ir desde una colaboración y coordinación constructiva hasta una interacción menos positiva, o incluso conflictiva. Durante el período postelectoral, el OGE debe analizar el modo en que se ha relacionado con los demás actores electorales, identificando las prácticas que hayan resultado más y menos positivas, una evaluación que debe llevarse a cabo en colaboración con las organizaciones correspondientes. Pueden organizarse debates interinstitucionales y reuniones donde se identifiquen las buenas prácticas que pueden fomentarse y reforzarse, así como las áreas en las que es necesario generar una mayor colaboración.

Mejoras en la seguridad electoral

La intervención de los OS durante las elecciones, en particular en situaciones postconflicto o en sociedades con tendencia a los conflictos, requiere una mayor colaboración entre los cuerpos de seguridad y los OGE. Asimismo, puede ser conveniente mantener el contacto con los partidos políticos y los medios de comunicación sobre aspectos relativos a la seguridad electoral. El cumplimiento de los mandatos de los OS —crear un entorno seguro para el desarrollo de unas elecciones pacíficas— puede depender de su credibilidad ante los distintos actores implicados y ante el conjunto de la ciudadanía. Durante el período postelectoral, los OS deben evaluar sus intervenciones de forma crítica con el fin de identificar los desafíos internos y externos que hayan afectado al cumplimiento de sus mandatos electorales (y los éxitos conseguidos). Las conclusiones que se deriven de esta evaluación podrán incorporarse a los planes para el desarrollo de capacidades previstos para el siguiente ciclo electoral. También servirán para señalar las áreas de mejora en la colaboración con los actores electorales en cuestión.

8.5. Evaluar las intervenciones de los OS e identificar las necesidades de desarrollo de capacidades

Durante las diferentes fases del ciclo electoral, los OS llevan a cabo diversas intervenciones, centradas en garantizar la seguridad de los funcionarios electorales, de los solicitantes de registro y de los electores, así como de los principales candidatos de los partidos políticos y de otras personas y grupos vulnerables. También ofrecen protección en los eventos electorales y se dedican a custodiar el material electoral y los centros destinados al proceso electoral. Durante la implantación de sus mandatos, los órganos de seguridad se enfrentan a distintos desafíos, tanto internos como externos, y la evaluación postelectoral permitirá identificar estos desafíos, así como las experiencias de éxito. Todos estos aspectos pueden referirse a determinadas fases del ciclo electoral, a determinadas regiones geográficas o a actores electorales específicos.

8.6. Mantener la colaboración con los actores electorales de cara a posteriores convocatorias de elecciones

Las elecciones municipales y nacionales pueden tener lugar en años diferentes. En algunos contextos, las convocatorias de comicios a nivel local, provincial y federal pueden tener una periodicidad distinta o realizarse por separado. Cuando existe un clima de confrontación en



las elecciones parciales y en las primarias, los OS suelen asumir responsabilidades adicionales en el contexto electoral, por lo que es importante que mantengan la colaboración con todos los actores electorales relevantes, incluso durante el período en que no se lleven a cabo actividades sobre el terreno en este sentido. El período posterior al anuncio de los resultados electorales puede destinarse a mantener reuniones, tanto bilaterales como multilaterales, entre los actores electorales, con objeto de abordar los aspectos más positivos y los mayores desafíos existentes durante las tareas de coordinación y colaboración en las distintas fases del ciclo electoral.

Mejoras en la infraestructura para la paz

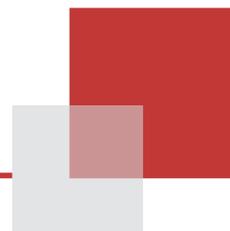
8.7. Evaluar los factores estructurales del conflicto

Cuando se convocan elecciones en sociedades que están expuestas a niveles de violencia elevados, existe la posibilidad de que la violencia afecte a los procesos electorales, en concreto, a los diferentes actores, eventos, materiales y centros implicados en las elecciones. IDEA International ha definido diez factores estructurales, identificados por diferentes investigadores, que han sido detonantes o potencialmente desencadenantes de violencia electoral en distintos contextos. Son los siguientes:

1. condiciones socioeconómicas desfavorables;
2. exclusión política y social;
3. conflictos vinculados a los cambios en las dinámicas de poder;
4. discriminación y violencia de género;
5. presencia de actores armados no estatales;
6. presencia de grupos criminales organizados;
7. agravios relativos al genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra;
8. violaciones de los derechos humanos;
9. riesgos ambientales;
10. cobertura mediática que no sea ética.

Existe una amplia bibliografía, tanto en el ámbito académico como en el de los propios profesionales de este sector, que ofrece estrategias para abordar estos factores estructurales de conflicto. Ofrecer apoyos a los actores estatales y no estatales que constituyen infraestructuras nacionales para la paz en sus iniciativas para afrontar las causas estructurales de los conflictos es un proceso a largo plazo que, en última instancia, contribuirá a la labor —de menor envergadura— de organizar los procesos electorales en un clima de paz. Las medidas específicas relativas a los factores estructurales que dan lugar a conflictos sociales quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Guía. Para ampliar la información en este sentido, puede consultarse bibliografía de carácter más general.

Bibliografía



- African Elections Project, “Police identify more than 1,000 flashpoints” [La policía identifica más de 1.000 focos de riesgo], 21 de noviembre de 2012, <http://www.africanelections.org/ghana/news_detail.php?nws=6954&t=Police%20identify%20over%201,000%20flashpoints>, fecha de consulta: 5 de febrero de 2013
- African Examiner, “PDP primaries held in Abuja amid tight security” [Las primarias del PDP se llevan a cabo en Abuja en un contexto de máxima seguridad], 9 de enero de 2011, <<http://www.africanexaminer.com/pdp0107>>, fecha de consulta: 17 de abril de 2013.
- Agence France-Presse, “Police vow to protect female candidates in Kenya poll” [La policía asume el compromiso de proteger a las candidatas que se presentan a las elecciones en Kenya], 26 de noviembre de 2007, <http://panafricannews.blogspot.se/2007/11/kenyan-police-vow-to-protect-women_26.html>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), Electoral security framework: technical guidance handbook for democracy and governance officers [El marco de seguridad electoral: guía técnica para responsables de gobernanza y democracia] (Washington, DC: USAID, julio de 2010), <http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/1-Electoral-Security-Framework.pdf>, fecha de consulta: 26 de octubre de 2011.
- Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (Norad), “Evaluation of Norwegian Support to democratic development through the United Nations: Sudan case report” [Evaluación del apoyo noruego al desarrollo democrático a través de las Naciones Unidas: informe sobre el caso de Sudán], Informe 10/2010, <<http://www.oecd.org/derec/norway/48085726.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2012.
- Ahramonline, “Heightened security as Egypt awaits election results” [Aumento de las medidas de seguridad en el período previo al anuncio de los resultados electorales en Egipto], 20 de junio de 2012, <<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/45696/Egypt/Politics-/Heightened-security-as-Egypt-awaits-election-resul.aspx>>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2013.
- Alihodžić, S., “Improving the process: a three layered approach to the prevention of electoral violence” [Mejorando el proceso: un enfoque a tres niveles para la prevención de la

- violencia electoral], *New Routes*, 1 (2012), págs. 10-15, <<http://life-peace.org/resource/number-1-2012-elections-free-fair-and-nonviolent>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Al Jazeera, “Will Honduras have free and fair elections?” [¿Habrá elecciones libres y limpias en Honduras?], 20 de noviembre de 2012, <<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestoryamericas/2012/11/2012112051713508222.html>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2013.
- All Africa, “Ghana: 5 regions to enforce parties code of conduct” [Ghana: Cinco regiones aplicarán un código de conducta para los partidos], 2 de abril de 2012, <<http://allafrica.com/stories/201204031266.html>>, fecha de consulta: 3 de enero de 2013.
- Alta Comisión Electoral Independiente de Iraq, “Security for voter registration update” [Actualización sobre la seguridad en el proceso de registro de votantes], Ficha informativa [sin fecha], <<http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=38VoOXuib2o%3D&tabid=4312&language=en-US>>, fecha de consulta: 5 de diciembre de 2012.
- Ashanut, O., *Towards the Uganda 2011 elections: an assessment of conflict risks and mitigating mechanisms* [Hacia las elecciones en Uganda en 2011: evaluación de los riesgos de conflicto y de los mecanismos para minimizarlos] (Kampala: Akijul Enabling Change Ltd abril de 2010).
- Asia News, “Mindanao: Dozens killed in election-related fighting between rival families” [Docenas de víctimas mortales en Mindanao por los enfrentamientos entre familias rivales en el contexto electoral], 23 de noviembre de 2009, <<http://www.asianews.it/index.php?l=en&art=16939>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- Asian Network for Free Elections (ANFREL), “Indonesia General Assembly Elections Presidential Election 2004” [Las Elecciones a la Asamblea General y Elecciones Presidenciales en Indonesia en 2004], diciembre de 2004, <http://newmediaauthority.com/anfrel/wp-content/uploads/2012/02/2004_indonesia.pdf>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2013.
- Barasa, L., “EAC to send Kenya General Election observers” [La EAC enviará observadores a las Elecciones Generales de Kenya], Daily Nation, 21 de noviembre de 2012, <<https://www.nation.co.ke/news/politics/EAC-to-send-Kenya-poll-observers-/1064-1625914-v7jyqx/index.html>>, fecha de consulta: 9 de abril de 2013.
- BBC Monitoring, “Bosnian election body announces clampdown on election campaign hate speech” [El órgano electoral de Bosnia anuncia medidas drásticas contra el discurso de incitación al odio de la campaña electoral], 3 de septiembre de 2008, <<http://www.accessmylibrary.com/article-1G1-188020881/bosnian-election-body-announces.html>>, fecha de consulta: 9 de enero de 2013.
- BBC News, “Bolivian protesters reject offer” [Los manifestantes en Bolivia rechazan la oferta], 3 de junio de 2005, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4608111.stm>>.
- , “Ugandan court rejects poll protest” [El tribunal de Uganda rechaza las impugnaciones presentadas contra las elecciones], 6 de abril de 2006, <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4882594.stm>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.

- , “South Africa votes in crucial elections” [Elecciones cruciales en Sudáfrica], 18 de mayo de 2011a, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-13427900>>, fecha de consulta: 17 de enero de 2013.
- , “Uganda election: Amnesty International violence concern” [Preocupación de Amnistía Internacional por la posibilidad de que se produzcan actos de violencia electoral en Uganda], 11 de febrero de 2011b, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-12428969>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.
- BBC World, “Mexico faces partial recount in Presidential Election” [Nuevo recuento parcial de los votos en las Elecciones Presidenciales celebradas en México], 5 de julio de 2012, <<http://www.bbc.co.uk/news/world-18717146>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.
- Bogaards, M., “Comparative strategies of political party regulation” [Estrategias comparativas de la normativa aplicable a los partidos políticos], en B. Reilly y P. Nordlund (eds.), *Political Parties in Conflict-Prone Societies: Regulation, Engineering and Democratic Development* (Tokio: Universidad de las Naciones Unidas, 2008), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/political-parties-conflict-prone-societies>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE) Programme, [sin fecha], <<http://bridge-project.org/curriculum/summary-of-modules>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- Cawley, M., “Colombia govt implement targeted security measures for October elections” [El Gobierno de Colombia aplica medidas de seguridad con objetivos concretos en las elecciones de octubre], Colombia Reports, 3 de junio de 2011, <<http://colombiareports.com/colombia-news/news/16732-colombian-govt-targets-security-measures-for-october-elections.html>>, fecha de consulta: 9 de octubre de 2012.
- CBS News, “29 die in India elections violence” [29 muertos por la violencia electoral en la India], 23 de febrero de 2009, <http://www.cbsnews.com/2100-202_162-3454.html>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- Centro Africano para la Excelencia en los Medios de Comunicación (ACME), “Guidelines for media coverage of elections in Uganda” [Directrices para la cobertura mediática de las elecciones en Uganda], 16 de febrero de 2016, <<http://ugandajournalistsresourcecentre.com/guidelines-on-media-coverage-of-elections-in-uganda/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS), “Mexico’s Andrés Manuel López Obrador: 2006 versus 2012 and beyond” [Andrés Manuel López Obrador en México: 2006 frente a 2012 y al futuro], 5 de septiembre de 2012, <http://csis.org/files/publication/120905_Grayson_AMLO_HemFocus.pdf>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.
- Centro Internacional de Formación Kofi Annan para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (KAIPTC), “Democratic transition and electoral security in Ghana” [La transición a la democracia y la seguridad electoral en Ghana], CPMRD Newsletter, diciembre de 2008, <http://www.kaiptc.org/Publications/Newsletters/Newsletters/Dec_2008.aspx>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.



- Centro Nacional de Competencia para la Investigación de Suiza (CNCCR), North South Kathmandu: livelihood, insecurity and social conflict in Nepal [El norte y el sur de Katmandú: los medios de subsistencia, la inseguridad y los conflictos sociales en Nepal] (Katmandú: CNCCR South Asia Regional Coordination office, 2010), <http://www.dsgz.geo.uzh.ch/pdfs/Upreti_Livelihoods.pdf>, fecha de consulta: 12 de octubre de 2012.
- Centro para el Diálogo Humanitario, “PERV: Preventing election-related violence” [La prevención de la violencia electoral], 2011, <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/6631~v~Preventing_Election_Related_Violence__Sulu_Mindanao_.pdf>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Centro para la Vigilancia de la Violencia Electoral (CMEV), “Presidential Elections: 2010 statement on elections day” [Elecciones Presidenciales de 2010: La declaración de la jornada electoral], 27 de enero de 2010, <http://cmev.files.wordpress.com/2010/01/statement-on-election-day_27_01_2010_english_final.pdf>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Chang, R., “NSB to brief candidates on security issues” [La Oficina de Seguridad Nacional de Taiwán (NSB) ofrecerá formación sobre seguridad a los candidatos], Taipei Times, 14 de noviembre de 2011, <<http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2011/11/14/2003518276>>, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2012.
- CNN, “Somaliland election observer killed; ballots being counted” [Asesinato de un observador electoral en Somalilandia; el recuento de los votos está en proceso], 28 de junio de 2010, <<http://edition.cnn.com/2010/WORLD/africa/06/27/somalia.somaliland.election/index.html>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- Coalición para la observación electoral nacional (CODEO), “Polling day observation: situational (close of polls) report” [El informe de situación sobre la observación de la jornada electoral (al cierre de las urnas)], 7 de diciembre de 2012, <http://www.gndem.org/sites/default/files/CODEO_CLOSE_OF_POLLS_STATEMENT_07_Dec_12.pdf>, fecha de consulta: 31 de enero de 2013.
- Colombia Reports, “Colombia announces plan to protect election candidates” [Colombia anuncia un plan para proteger a los candidatos a las elecciones], 30 de agosto de 2011a, <<http://colombiareports.com/colombia-news/news/18657-interior-ministry-takes-charge-of-candidate-protection.html>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- , “Colombia mobilizes 360,000 for election security” [Colombia moviliza a 360.000 efectivos para mantener la seguridad durante las elecciones], 12 de octubre de 2011b, <<http://colombiareports.com/colombia-news/news/19631-colombia-mobilizes-360000-for-election-security.html>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- , “Security tightened ahead of Sunday’s election” [Aumento de la seguridad en los días anteriores a las elecciones del domingo], 26 de octubre de 2011c, <<http://colombiareports.com/colombia-news/news/19957-security-tightened-ahead-of-sundays-election.html>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.

- Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC), Annual Report 2007 [Informe Anual de 2007], marzo de 2007 <<http://www.elections.org.za/content/About-Us/IEC-Annual-Reports/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “National and Provincial Elections” [Elecciones provinciales y nacionales], 22 de abril de 2009, <<http://www.elections.org.za/content/Dynamic.aspx?id=1344&name=Elections&LeftMenuId=100&BreadcrumbId=220>>, fecha de consulta: 6 de febrero de 2013.
- Comisión Electoral de la India (CEI), página web oficial, [sin fecha], <http://eci.nic.in/eci_main1/the_setup.aspx#introduction>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.
- , “Section 7, ‘Security arrangements at polling stations’” [Apartado 7: Las medidas de seguridad en los colegios electorales], en Comisión Electoral de la India, Handbook for presiding officers [Manual para los presidentes de las mesas electorales] 2009, <http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/HandBooks/Handbook_for_Presiding_Officers.pdf>, fecha de consulta: 5 de febrero de 2013.
- , “Model code of conduct for the guidance of political parties and candidates” [Modelo de un código de conducta orientativo para los partidos políticos y los candidatos], 5 de octubre de 2010, <http://eci.nic.in/eci_main/Model_Code_Conduct.pdf>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- , “Schedule for the general elections to the Legislative Assemblies of Gujarat and Himachal Pradesh” [El calendario para las elecciones generales a las Asambleas Legislativas de Gujarat e Himachal Pradesh], Nota de Prensa Núm. ECI/PN/70/2012, 3 de octubre de 2012, <http://eci.nic.in/eci_main1/current/pn3102012.pdf>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- , “Compendium of instructions, model code of conduct” [Compendio de instrucciones, modelo de código de conducta], Vol. 3, 2013, <http://eci.nic.in/eci_main/ElectoralLaws/compendium/vol3.pdf>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- Comisión Electoral de Nepal, “Election to members of the Constituent Assembly Act, 2064/2007” [Elecciones para los miembros de la Asamblea Constituyente, Ley 2064/2007], <http://aceproject.org/ero-en/regions/asia/NP/nepal-election-of-the-members-of-constituent/at_download/file>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Comisión Electoral de Pakistán, “Revision of schedule of General Elections 2013” [Revisión del calendario de las Elecciones Generales de 2013], 28 de marzo de 2013, <[https://ecp.gov.pk/Documents/Downloads/General%20Election%202013/Misc/General%20Election%202013%20Schedule\(Revised\).pdf](https://ecp.gov.pk/Documents/Downloads/General%20Election%202013/Misc/General%20Election%202013%20Schedule(Revised).pdf)>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Comisión Electoral de Uganda, “Report on the 2010/2011 General Elections” [Informe sobre las elecciones generales de 2010/2011], julio de 2011, <<http://www.ec.or.ug/docs/General%20election%20Report%202010-2011.pdf>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, Deepening democracy: a strategy for improving the integrity of elections worldwide [Profundizando en la Democracia: estrategia para mejorar la integridad de las elecciones a nivel mundial]



- (Estocolmo/Ginebra: IDEA Internacional /Fundación Kofi Annan, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Comisión Independiente de Evaluación [Comisión Kriegler], Report of the Independent Review Commission on the General Elections held in Kenya on 27 December 2007 [Informe de la Comisión Independiente de Evaluación sobre las Elecciones Generales celebradas en Kenya el 27 de diciembre de 2007], 17 de septiembre de 2008, <<http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/KE/reports/independent-review-commission-on-the-general>>, fecha de consulta: 4 de mayo de 2018.
- Consortio Electoral y de los Medios de Comunicación de Sudán, “Media and elections in Sudan: monitoring the coverage of the Sudan 2010 elections: Report” [Informe sobre los medios de comunicación y las elecciones en Sudán: vigilancia de la cobertura de las elecciones de Sudán de 2010], diciembre de 2010, <<https://www.mediasupport.org/publication/monitoring-the-coverage-of-sudan-2010-elections/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Creative Associates International, *Electoral security framework: technical guidance handbook for democracy and governance officers* [El marco de la seguridad electoral: manual de directrices técnicas para los responsables de la democracia y el gobierno], (Washington, DC: USAID, 2010), <<https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/1-Electoral-Security-Framework.pdf>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Curso de mediación para la paz, “Mediation training platform. Tailor-made trainings: electoral mediation in Guinea” [Plataforma de formación en mediación. Sesiones de formación personalizada: mediación electoral en Guinea], [sin fecha] <<http://peacemediation.ch/tailor-made-trainings/guinea>>, fecha de consulta: 17 de octubre de 2012.
- Dawn.com, “Election schedule” [El calendario electoral], 22 de marzo de 2013, <<http://dawn.com/2013/03/22/election-schedule-2013/>>, fecha de consulta: 9 de abril de 2013.
- Declaration of Principles for International Election Observation and Code of Conduct for International Election Observers [Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y Código de conducta para observadores internacionales de elecciones], 27 de octubre de 2005, <<https://www.idea.int/publications/catalogue/declaration-principles-international-election-observation-and-code-conduct>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Delegaciones de Observación Internacional, Observing Presidential and Legislative Elections in Liberia, Final Report on the International Observation Delegations, sponsored by the National Democratic Institute and Carter Center [La observación de las Elecciones Legislativas en Liberia, Informe final sobre las Delegaciones de Observación Internacional, patrocinado por el Instituto Nacional Demócrata y el Centro Carter], octubre/noviembre de 2005, <http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/FinalReportLiberia2005.pdf>, fecha de consulta: 15 de diciembre de 2012.
- Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), “Elections in Sierra Leone in 2007 and 2008” [Las elecciones en Sierra Leona celebradas en los años 2007 y

2008], 2008, <<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/elections/elections-sl-2007-2008.pdf>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.

—, “UK works with Ghana police service in preparation for election 2012” [El Reino Unido colabora con la policía de Ghana en los preparativos para las elecciones de 2012], mayo de 2012, <http://ukinghana.fco.gov.uk/en/about-us/working-with-ghana/bilateral-relations/public_order_election>, fecha de consulta: 17 de octubre de 2012.

Departamento de Estado de los EE.UU., “U.S. envoy to Iraq condemns pre-election violence, fraud” [El enviado estadounidense a Irak condena la violencia y el fraude electoral], 9 de diciembre de 2005, <<https://wfile.ait.org.tw/wf-archive/2005/051212/epf111.htm>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.

Domínguez, J. y McCann, J., *Democratizing Mexico: public opinion and electoral choices* [Democratizando México: la opinión pública y las opciones electorales (Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, 1998)].

Ebegbulem, S., “Massive voters turnout at Edo Guber elections” [Participación masiva del electorado en las elecciones gubernamentales de Edo], *Vanguard*, 14 de julio de 2012, <<http://www.vanguardngr.com/2012/07/massive-voters-turnout-at-edo-guber-elections/>>, fecha de consulta: 10 de enero de 2013.

Eicher, P., Alam, Z. y Eckstein, J., *Elections in Bangladesh 2006–2009: transforming failure into success* [Las elecciones en Bangladesh entre los años 2006 y 2009: la transformación del fracaso en éxito] (Dhaka: PNUD, 2010), <https://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/832062674/675276826/election-in-bangladesh_final_email.pdf>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.

Ellis, A. et al., *Voto en el extranjero: El manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/voting-abroad-international-idea-handbook?lang=es>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.

Fattah, H. M., “One man leads often dangerous quest to quell violence in Yemen” [Un hombre lidera la peligrosa búsqueda del fin de la violencia en Yemen], *New York Times*, 8 de octubre de 2006, <http://www.nytimes.com/2006/10/08/world/middleeast/08yemen.html?_r=0>, fecha de consulta: 19 de octubre de 2012.

Filipinas, República de, Comisión Electoral (Comelec), Resolución n.º 9035, 21 de septiembre de 2010, <<http://www.comelec.gov.ph/?r=Elections/2010BarangaySK/Resolutions/Res9035>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.

—, Resolución n.º 9591-A, Apartado 6, 4 de diciembre de 2012, <<http://www.comelec.gov.ph/?r=Elections/2013natloc/res/res9561>>, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2012.

Fischer, J., “Electoral conflict and violence: a strategy for study and prevention” [Estrategia para el estudio y la prevención de los conflictos y la violencia electoral], Libro Blanco del IFES, febrero de 2002, <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan019255.pdf>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.

Foro de Actores no estatales de Somalilandia (SONSAF), “Citizen’s dialogue: pre-election consultation forum on upcoming local council elections” [Diálogo ciudadano: fórum



- para consultas preelectorales sobre las próximas elecciones municipales], [sin fecha] <http://www.somalilandlaw.com/SONSAF_pre_2012_Election_Report.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2012.
- Fox News Latino, “Candidates killings climb ahead of Colombian elections” [Aumento en los asesinatos de candidatos en el período anterior a las elecciones colombianas], 25 de octubre de 2011, <<https://zayzay.com/news/candidate-killings-climb-ahead-of-colombian-elections/>>, fecha de acceso 29 de agosto de 2018.
- Fuerzas Policiales de Uganda, Revista Mwangaza, febrero de 2011, <<http://www.upf.go.ug/assets/media/resources/14/Mwangaza%20Feb%202011%20issue%203.pdf>>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2012.
- Fundación Cleen, ‘Securing Elections in Nigeria’ [Asegurando las elecciones en Nigeria], 2011, <<http://www.cleen.org/Securing%20Election%20in%20Nigeria.pdf>>, fecha de acceso 14 de febrero de 2013.
- , ‘Preliminary Statement by CLEEN Foundation on the Conduct of Security Officials during the Edo State Gubernational Elections held on Saturday 14 July 2012’ [Declaración preliminar de la Fundación CLEEN sobre el modo de conducirse de los oficiales encargados de la seguridad durante las elecciones gubernamentales del estado de Edo celebradas el sábado, 14 de julio de 2012], 17 de julio de 2012, <<http://cleenfoundation.blogspot.se/2012/07/preliminary-statement-by-cleen.html>>, fecha de acceso 14 de febrero de 2013.
- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), “Challenging the norms and standards of election administration: boundary delimitation” [La delimitación de distritos: cuestionando las normas y estándares de la administración electoral], 2007, <https://ifes.org/sites/default/files/4_ifes_challenging_election_norms_and_standards_wp_bndel.pdf>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- , “Voter education for marginalized communities in Yemen” [La instrucción del electorado en las comunidades marginales de Yemen], 19 de octubre de 2012, <<http://www.ifes.org/news/voter-education-marginalized-communities-yemen>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “Honduras evaluates election performance, plans for General Elections in November” [Honduras evalúa las actuaciones del proceso electoral de cara a las Elecciones Generales previstas para noviembre], 21 de marzo de 2013, <<http://www.ifes.org/Content/Publications/Articles/2013/Honduras-Evaluates-Election-Performance-Plans-for-General-Elections-in-November.aspx>>, fecha de consulta: 8 de abril de 2013.
- Gabriel, M., “FWC-LOT 7 – Culture, Governance and Home Affairs-n 2009/202498: EU Election Mission to South Africa Final Report” [FWC-LOT 7 – Cultura, Gobierno e Interior – n 2009/202498: Informe definitivo de la Misión Electoral de la UE en Sudáfrica], B&S Europe, 26 de mayo de 2009, <http://eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/microsoftword-finalreport_electionmissiontosouthafrica_28sep.pdf>, fecha de consulta: 6 de febrero de 2013.
- Ghana Business News, “GIBA gives 400 copies of Code of Ethics Handbook to police” [La Asociación Independiente de Radiodifusión de Ghana (GIBA) entrega 400 ejemplares

del Manual del Código Ético a la policía], 16 de octubre de 2012, <<http://www.ghanabusinessnews.com/2012/10/16/giba-gives-400-copies-of-code-of-ethics-handbook-to-police/>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2013.

- Ghana News Agency, “Election security simulation exercise puts village residents to flight” [Un simulacro de seguridad provoca la huida de los habitantes de un pueblo], 28 de febrero de 2012a, <<http://www.ghananewsagency.org/politics/election-security-simulation-exercise-puts-village-residents-to-flight-52962>>, fecha de consulta: 25 de abril de 2013.
- , “Ghana police service ready for peaceful elections: PRO” [Las fuerzas policiales de Ghana se preparan para unas elecciones pacíficas: PRO], 26 de mayo de 2012b, <<http://ghananewsagency.org/social/ghana-police-service-ready-for-peaceful-elections-pro-44044>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2013.
- Ghanaian Times, “Simulation exercise on polling day processes takes play in Ho” [Un simulacro en la jornada electoral juega una mala pasada en Ho], 3 de noviembre de 2012, <<http://newtimes.com.gh/story/simulation-exercise-on-polling-day-processes-takes-play-in-ho>>, fecha de consulta: 25 de abril de 2013.
- GhanaWeb, “Need to hold political parties accountable to Code of Conduct” [Deben exigirse responsabilidades a los partidos políticos respecto al cumplimiento del Código de Conducta], 23 de septiembre de 2012, <<https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/NewsArchive/artikel.php?ID=251184>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Global Justice Project Iraq, “Voter registration disputes resolution Kirkuk Adjudication Assistance Program” [Resolución de controversias electorales relativas al Programa de asistencia a la adjudicación de solicitudes de registro de votantes en Kirkuk], 29 de julio de 2009, <<https://collections.lib.utah.edu/details?id=319030&q=Voter+Registration+Disputes+Resolution+Kirkuk+Adjudication+Assistance+Program%E2%80%99>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Global Network of Domestic Monitors, “Declaration of global principles for nonpartisan election observation and monitoring by citizen organizations” [Declaración de principios globales para la observación y supervisión electoral no partidaria a cargo de organizaciones ciudadanas], 3 de abril de 2012, <<http://www.gndem.org/declaration-of-global-principles>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Graham, A., Preparing police services in democratic regimes to support the electoral process: a survey of useful practices [Preparación de la policía de regímenes democráticos para apoyar el proceso electoral: un estudio sobre prácticas útiles], 2006, <<http://post.queensu.ca/~grahama/presentations/POLICEANDDEMOCRACIES.pdf>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- Grayson, G. W., “Mexico’s Andrés Manuel López Obrador: 2006 versus 2012 and beyond” [Andrés Manuel López Obrador en México: 2006 frente a 2012 y al futuro], *Hemisphere Focus*, Center for Strategic and International Studies (CSIS), 5 de septiembre de 2012, <http://csis.org/files/publication/120905_Grayson_AMLO_HemFocus.pdf>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.



- The Guardian (Nigeria), “Edo to get special ballot papers for governorship election” [Edo recibirá papeletas electorales especiales para las elecciones gubernativas], 8 de junio de 2012, <http://www.nguardiannews.com/index.php?option=com_content&view=article&id=88596:edo-to-get-special-ballot-papers-for-governorship-election&catid=1:national&Itemid=559>, fecha de consulta: 10 de enero de 2013.
- The Guardian*, “Uganda hit by violence as opposition claims election fraud” [Uganda golpeada por la violencia tras las alegaciones de fraude electoral de la oposición], 26 de febrero de 2006, <<http://www.guardian.co.uk/world/2006/feb/26/uganda.deniscampbell>>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2012.
- , “Mexicans protest against Peña Nieto’s election win” [Los mexicanos protestan en contra de la victoria electoral de Peña Nieto], 8 de julio de 2012, <<http://www.guardian.co.uk/world/2012/jul/08/mexicans-protest-pena-nieto-election>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.
- Haider, H., “Community-based approaches to peacebuilding in conflict-affected and fragile contexts” [Enfoques comunitarios para la construcción de la paz en contextos frágiles y afectados por conflictos], Issue Paper, Governance and Social Development Resource Centre, Universidad de Birmingham, 2009, <<http://www.gsdrc.org/docs/open/EIRS8.pdf>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Hassan, A. I., “Security challenges in election management: towards Nigeria’s 2011 elections. Case study of security challenges in Kenyan elections” [Desafíos en materia de seguridad en la gestión electoral de cara a las elecciones de Nigeria en 2011. Estudio de un caso sobre desafíos en materia de seguridad en las elecciones de Kenya], Artículo presentado en el encuentro de la Comisión Nacional Electoral Independiente y Fredrich-Ebert-Stiftung en Abuja, Nigeria, 25-26 de octubre de 2010.
- Höglund, K. y Jarstad, A., “Strategies to prevent and manage electoral violence: considerations for policy” [Estrategias para la prevención y gestión de la violencia electoral: consideraciones a tener en cuenta en las políticas], African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD) Policy & Practice Brief, 1 (2010), <<https://www.africaportal.org/publications/strategies-to-prevent-and-manage-electoral-violence-considerations-for-policy/>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Huyse L. y Salter M. (eds.), *Traditional justice and reconciliation after violent conflict: learning from African experiences* [Justicia tradicional y reconciliación tras los conflictos violentos: el aprendizaje de las experiencias en África] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2008), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/traditional-justice-and-reconciliation-after-violent-conflict-learning/>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- IDEA Internacional, *Partidos Políticos en Campaña durante Elecciones Democráticas* (Estocolmo: IDEA Internacional, 1999), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/code-conduct-political-parties-campaigning-democratic-elections?lang=es>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- , Una introducción al voto electrónico: Consideraciones esenciales (Estocolmo: IDEA Internacional, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/introducing-electronic-voting-essential-considerations?lang=es>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

- , Electoral management during transition: challenges and opportunities [La gestión electoral durante la transición: desafíos y oportunidades] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2012), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-during-transition-challenges-and-opportunities>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- , “The Independent Electoral Boundaries Commission Tests IDEA’s Electoral Risk Management Tool for Kenya’s Election” [La Comisión Electoral y Fronteriza Independiente prueba la Herramienta de gestión de riesgos electorales en las elecciones de Kenya], 7 de marzo de 2013a, <<https://www.idea.int/news-media/news/independent-electoral-boundaries-commission-tests-ideas-electoral-risk-management>>, fecha de consulta: 18 de abril de 2013.
- , “Working for democracy” [Trabajando por la democracia], YouTube, 23 de abril de 2013b, <<http://www.youtube.com/watch?v=mqXv4x0G1r8>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “Monitoring election related violence in Sri Lanka” [La vigilancia de la violencia electoral en Sri Lanka], 22 de mayo de 2015, <<https://www.idea.int/news-media/news/monitoring-election-related-violence-sri-lanka>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , Voter Turnout Database, India [Base de datos de participación electoral en la India], <<https://www.idea.int/data-tools/country-view/146/40>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- India Today, “Election Commission indicts Varun Gandhi for hate speeches” [La Comisión Electoral procesa judicialmente a Varun Gandhi por el uso de discursos de incitación al odio], 22 de marzo de 2009, <<http://indiatoday.intoday.in/story/Election+Commission+indicts+Varun+Gandhi+for+hate+speeches/1/33463.html>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- Indo-Asian News Service (IANS), “High security for Rahul Gandhi’s Jammu visit” [Grandes medidas de seguridad ante la visita de Rahul Gandhi a Jammu] 13 de abril de 2009a, <http://newshopper.sulekha.com/high-security-for-rahul-gandhi-s-jammu-visit_news_1058528.htm>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- , “High security for Rahul’s election rallies in Bengal” [Grandes medidas de seguridad para los mítines electorales de Rahul en Bengala], 23 de abril de 2009b, <http://twocircles.net/2009apr23/high_security_rahuls_election_rallies_bengal.html>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- Información del Gobierno de Sudáfrica, “The National Joint Operational Centre of the Security Forces activated 24/7 for local government elections” [Activación permanente (24 horas, 7 días a la semana) del Centro Nacional de Operaciones Conjuntas de las Fuerzas de Seguridad para las elecciones municipales], Declaración a los medios de comunicación, 16 de mayo de 2011, <<https://www.gov.za/national-joint-operational-centre-security-forces-activated-247-local-government-elections>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Instituto de Asuntos Económicos (IEA), “Establishment of national and regional enforcement bodies for the Political Parties Code of Conduct 2012” [Creación de organismos para la aplicación del Código de Conducta de los partidos políticos de 2012 a nivel nacional y regional], 23 de marzo de 2012, <<http://www.ieagh.org/index.php/>



- iea-media/media-releases/276-establishment-of-national-and-regional-enforcement-bodies-for-the-political-parties-code-of-conduct-2012>, fecha de consulta: 2 de enero de 2013.
- Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), “South Africa: delimitation process and GIS” [Sudáfrica: el proceso de delimitación y el SIG], octubre de 2002, <<https://www.eisa.org.za/wep/souiec5.htm>>, fecha de consulta: 15 de noviembre de 2011.
- , “Mauritius: Code of Conduct 2010” [Código de Conducta de Mauricio de 2010], mayo de 2012, <<https://www.eisa.org.za/wep/mauparties3.htm>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Instituto Francés de Investigación en África (IFRA), *The General Elections in Kenya 2007* [Las Elecciones Generales de Kenya en 2007], Les Cahiers d’Afrique de l’Est, n.º 38 (Nairobi: IFRA, 2008), <http://ifra-nairobi.net/wp-content/uploads/2017/07/Cahier_38.pdf>, fecha de consulta: 2 de mayo de 2018.
- Instituto Nacional Demócrata (NDI), “Colloquium on African election: best practices and cross-sectorial collaboration” [Coloquio sobre las elecciones en África: buenas prácticas y colaboración entre sectores], 11 de noviembre de 2009, <http://www.ndi.org/files/African_Elections_Best_Practices_ENG.pdf>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.
- International Alert, “Local mediation in the recent elections in Guinea: seizing opportunities for local change” [Mediación local en las recientes elecciones de Guinea: aprovechando las oportunidades de cambio a nivel local], 10 de diciembre de 2010a, <<http://www.international-alert.org/news/local-mediation-recent-elections-guinea>>, fecha de consulta: 17 de octubre de 2012.
- , “Mediation during Guinea elections” [La mediación durante las elecciones en Guinea], 20 de diciembre de 2010b, <<http://www.international-alert.org/news/mediation-during-guinean-elections>>, fecha de consulta: 17 de octubre de 2012.
- International Crisis Group, “In their own words: reading the Iraqi insurgency” [Con sus propias palabras: leyendo a la insurgencia iraquí], Informe sobre Oriente Medio y el Norte de África n.º 50, 15 de febrero de 2006, <<https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/their-own-words-reading-iraqi-insurgency>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “Nigeria’s elections: avoiding a political crisis” [Las elecciones en Nigeria: evitar una crisis política], Informe sobre África n.º 123, 28 de marzo de 2007, <<https://www.crisisgroup.org/africa/west-africa/nigeria/nigeria-s-elections-avoiding-political-crisis>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “Cutting the links between crime and local politics: Colombia’s 2011 elections” [Cortando los vínculos entre la delincuencia y la política local: las elecciones de Colombia en 2011], Informe sobre Latinoamérica y el Caribe n.º 37, 25 de julio de 2011, <<https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/cutting-links-between-crime-and-local-politics-colombia-s-2011-elections>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

- Iredia, T., “What is the value of INEC’s voter’s card?” [¿Cuál es el valor de la tarjeta de votante de la INEC?], Vanguard, 30 de septiembre de 2012, <<https://www.vanguardngr.com/2012/09/what-is-the-value-of-inecs-voters-card/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- IRIN, “Ghana: pre-election violence and irregularities worry watchdogs” [Preocupación de los organismos de control de Ghana ante la violencia y las irregularidades detectadas en el período preelectoral], 7 de agosto de 2008a, <<http://www.irinnews.org/Report/79703/GHANA-Pre-election-violence-and-irregularities-worry-watchdogs>>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.
- , “Ghana: pre-election violence escalates” [Escalada de violencia preelectoral en Ghana], 9 de septiembre de 2008b, <<http://www.irinnews.org/Report/80250/GHANA-Pre-election-violence-escalates>>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.
- , “Ghana: police gear up to prevent election violence” [La policía de Ghana se prepara para prevenir la violencia electoral], 21 de noviembre de 2008c, <<http://www.irinnews.org/Report/81613/GHANA-Police-gear-up-to-prevent-election-violence>>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.
- Johnson, O., “Liberia: police, political parties brainstorm on Rules of Engagement for 2011 elections” [La policía y los partidos políticos de Liberia se reúnen para tratar sobre las Normas de Intervención durante las elecciones de 2011], All Africa, 12 de agosto de 2011, <<http://allafrica.com/stories/201108121177.html>>, fecha de consulta: 20 de septiembre de 2012.
- Kaplan, A., *Republic of Indonesia evaluation of poll worker training, January 2000* [Evaluación de la formación de los trabajadores contratados para el proceso electoral en la República de Indonesia, enero de 2000], (Washington, DC: Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), 2000, <<http://www.ifes.org/publications/republic-indonesia-evaluation-poll-worker-training-january-2000>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- Kasenally, R., “Chapter 8: Mauritius” [Capítulo 8: Mauricio], en D. Kadima y S. Booyen (eds.), *Compendium of elections in Southern Africa 1989–2009: 20 years of multiparty democracy* [Compendio sobre las Elecciones en el Sur de África entre 1989 y 2009: 20 años de la democracia multipartita] (Johannesburgo: Instituto Electoral para la Sostenibilidad de la Democracia en África (EISA), 2009).
- Kenya, República de, Elections Act No. 24 of 2011 [Ley Electoral n.º 24 de 2011], 2011, <https://www.iebc.or.ke/electionlaws/?Electoral_Acts>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Khan, I. A., “ECP prepares schedule: countrywide polls on May 11” [La Comisión Electoral de Pakistán (ECP) prepara el calendario electoral para las elecciones generales que se celebrarán el 11 de mayo], 21 de marzo de 2013, <<http://dawn.com/2013/03/21/ecp-prepares-schedule-countrywide-polls-on-may-11/print/>>, fecha de consulta: 9 de abril de 2013.
- Manila Bulletin Publishing Cooperation, “9,711 personnel deployed for barangay, SK election campaign period” [Despliegue de 9.711 trabajadores en el período de campaña

- electoral para las elecciones municipales], 12 de octubre de 2010a, <<http://www.mb.com.ph/node/281767/9711-per>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- , “Barangay elections in Mindanao regions peaceful” [Las elecciones municipales se celebran de forma pacífica en las regiones de Mindanao], 25 de octubre de 2010b, <<http://www.mb.com.ph/node/284065/barangay-election>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- McIndoe, A., “Philippines gun ban kicks off amid campaign violence” [Puesta en marcha de la prohibición de portar armas de fuego en medio de la violencia en el período de campaña electoral], *Time World*, 13 de enero de 2010, <<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1953251,00.html#ixzz2H0BKReiv>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- Mehler, A., *Political parties and violence in Africa: systematic reflections against empirical background* [Los partidos políticos y la violencia en África: reflexiones sistemáticas con un trasfondo empírico] (Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 2007).
- Menya, W., “NCIC monitoring SMS, web chatter for hate speech, Daily Nation” [La Comisión Nacional de Cohesión e Integración (NCIC) vigila los mensajes de texto y las conversaciones a través de Internet para detectar el posible uso de discurso de incitación al odio], *Daily Nation*, 5 de mayo de 2011, <<http://www.nation.co.ke/News/politics/-/1064/1156904/-/7rhsok/-/index.html>>, fecha de consulta: 2 de enero de 2013.
- Misión de Observación Electoral del Instituto Electoral de Sudáfrica (EISA), South Africa National and Provincial Elections 22 April 2009 [Las elecciones nacionales y provinciales de Sudáfrica del 22 de abril de 2009], Informe de la Misión de Observación Electoral del EISA Núm. 36, (Johannesburgo: EISA, 2010) <<http://www.eisa.org.za/pdf/sou2009eom.pdf>>, fecha de consulta: 6 de febrero de 2013.
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, “Bolivia 2006”, septiembre de 2006, <http://eeas.europa.eu/archives/eueom/misiones/2006/bolivia/pdf/eueom_bolivia_2006_final_report_en.pdf>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- , “Ghana: Final report, Presidential and Parliamentary Elections 2008” [Ghana: Informe definitivo de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2008], febrero de 2009, <http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/eu_eom_final_report_ghana.pdf>, fecha de consulta: 30 de enero de 2013.
- Modern Ghana, “Press statement on election related violence in Ghana” [Nota de prensa sobre la violencia electoral en Ghana], 17 de abril de 2012a, <<http://www.modernghana.com/news/389711/1/press-statement-on-election-related-violence-in-gh.html>>, fecha de consulta: 7 de enero de 2013.
- , “Peace rally in Accra” [Manifestación por la paz en Accra], 27 de mayo de 2012b, <<http://www.modernghana.com/news/397931/1/peace-rally-in-accra.html>>, fecha de consulta: 4 de enero de 2013.
- , “DFID, Executive intelligence collaborates to train security forces in central region” [La inteligencia al más alto nivel del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) colabora en la formación de las fuerzas de seguridad en la región central], 5 de octubre de 2012c, <<http://www.modernghana.com/news/422169/1/dfid->

- executive-intelligence-collaborates-to-train-.html>, fecha de consulta: 18 de octubre de 2012.
- , “Elections 2012: The Ghana police and politicians” [Las elecciones de 2012: La policía y los partidos políticos en Ghana], 22 de octubre de 2012d, <<http://www.modernghana.com/news/425456/1/elections-2012-the-ghana-police-and-politicians.html>>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2013.
- Murdock, H., “Nigerians celebrate governor’s victory in peaceful election’ [Los nigerianos celebran la victoria del gobernador en unas elecciones pacíficas], Voice of America, 15 de julio de 2012, <http://www.voanews.com/content/nigerians_celebrate_governors_victory_in_peaceful_election/1405009.html>, fecha de consulta: 11 de enero de 2013.
- Naciones Unidas Kenya, “Women’s Situation Room: A Unique Type of Response Mechanism in Elections” [El espacio de la mujer: un mecanismo singular de respuesta en el contexto electoral], UN Kenya Newsletter, marzo de 2013, <http://www.unicnairobi.org/newsletter/UNNewsletter_March2013.pdf>, fecha de consulta: 8 de abril de 2013.
- Natabaalo, G., “Electoral body issues rules for media during elections” [El órgano electoral dicta normas para los medios de comunicación durante las elecciones], Centro Africano para la Excelencia en los Medios de Comunicación (ACME), 12 de mayo de 2012, <<http://acme-ug.org/2011/02/09/electoral-body-issues-rules-for-media-during-elections/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- News Diary, “Edo polls: police service commission releases interim report” [Elecciones en Edo: la comisión policial emite un informe provisional], 18 de julio de 2012, <<http://newsdiaryonline.com/edo-pollspolice-service-commission-releases-interim-report/>>, fecha de consulta: 14 de febrero de 2013.
- Nigerian Tribune, “PDP presidential primaries: security operatives take over Abuja” [El dispositivo de seguridad toma Abuja en las primarias del PDP de cara a las elecciones presidenciales], 10 de enero de 2011.
- Ochill, J. K., “Elections 2012: The Ghana police and politicians” [Las elecciones de Ghana en 2012: la policía y los políticos], Modern Ghana, 22 de octubre de 2012, <<http://www.modernghana.com/news/425456/1/elections-2012-the-ghana-police-and-politicians.html>>, fecha de consulta: 15 de febrero de 2013.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Training curriculum on effective police responses to violence against women [El temario de la formación sobre respuestas policiales efectivas a la violencia contra las mujeres] (Nueva York: Publicaciones de Naciones Unidas, 2010), <<http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/newtrainingcurr.pdf>>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2012.
- Ohman, M., *Regulating the role of money in politics: an international perspective and the Egyptian context* [La regulación del papel del dinero en la política: una perspectiva internacional y el contexto egipcio] (Washington, DC: IFES, 2010)
- Opiyo, D., “Industry chiefs launch peace campaign ahead of elections” [Los principales empresarios lanzan una campaña por la paz antes de las elecciones], Daily Nation, 30 de

- enero de 2012, <<http://www.nation.co.ke/News/Top-business-chiefs-rally-for-peaceful-vote-/1056/1316588/-/item/1/-/c6e6ryz/-/index.html>>, fecha de consulta: 2 de enero de 2013.
- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), “Registration sites open to the media” [Acceso abierto para los medios de comunicación a las páginas web destinadas al registro], Nota de prensa, 3 de mayo de 2000, <<http://www.osce.org/kosovo/52028>>, fecha de consulta: 25 de abril de 2013.
- Orozco-Henríquez J., Ayoub A. y Ellis A. (eds.), *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2010), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-justice-international-idea-handbook?lang=es>>, 3 de mayo de 2018.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Electoral support project for the SCER of Yemen in preparation for the 2006 Presidential Governorate and Local Council Elections” [Proyecto de apoyo electoral al SCER de Yemen en preparación para las elecciones presidenciales y municipales de 2006], [sin fecha], <<https://erc.undp.org/evaluation/documents/download/1847>>, fecha de consulta: 29 de Agosto de 2018.
- , Elections and conflict prevention: a guide to analysis, planning and programming [Las elecciones y la prevención de los conflictos: una guía para el análisis, la planificación y la programación] (Nueva York: Grupo de Gobierno Democrático/Oficina de Políticas para el Desarrollo, 2009).
- , “Understanding electoral violence in Asia” [Entender la violencia electoral en Asia], 2011, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/UNDP_elections_violence_AP.pdf>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- , “Supporting democratic elections in the new Tunisia” [El apoyo a las elecciones democráticas en la nueva Túnez], *The Development Advocate*, Vol. 1, 1 de febrero de 2012, <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/UNDP-in-action/UNDP_DevelopmentAdvocate_English_Feb2012.pdf>, fecha de consulta: 15 de abril de 2013.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo para Sudán, “Election assistance bulletin” [Boletín de asistencia electoral], marzo de 2010, <http://www.sd.undp.org/updates/Bulletin_March_2010.pdf>, fecha de consulta: 11 de octubre de 2012.
- Project 2011 Swift Count, “Interim statement on the voter registration exercise” [Declaración preliminar sobre el registro de votantes], 1 de febrero de 2011, <http://www.ndi.org/files/PSC_Statement_020111.pdf>, fecha de consulta: 13 de diciembre de 2012.
- Proyecto Internacional por la Paz y la Prosperidad, “Guinea-Bissau update” [Actualización sobre Guinea-Bissau], 4 de julio de 2005, <<http://www.ciian.org/june2005.doc>>, fecha de consulta: 29 de agosto de 2018.
- Punch, “Edo poll: CBN delivers election materials under heavy security” [La entrega del material electoral por parte del CBN, sometida a fuertes medidas de seguridad en las elecciones de Edo], 13 de julio de 2012, <<http://www.punchng.com/news/edo-poll->

cbn-delivers-election-materials-under-heavy-security/>, fecha de consulta: 10 de enero de 2013

Radio Caracol, “Aprobada la Reforma Política con la ‘silla vacía’”, 17 de junio de 2009, <<http://www.caracol.com.co/nota.aspx?id=830745>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

Red de Conocimientos Electorales ACE, “La investigación de los antecedentes de los candidatos electorales”, 12 de septiembre de 2008, <<http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/827374909>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.

—, “Delimitación de distritos: Alineación de los distritos con los límites administrativos”, Enciclopedia ACE, 2012a, <<http://aceproject.org/ace-es/topics/bd/bda/bda02/bda02b>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

—, “Delimitación de distritos: El apoyo de la tecnología en la delimitación, Uso de computadoras y programas para la delimitación”, Enciclopedia ACE, 2012b, <<http://aceproject.org/ace-es/topics/bd/bdc/bdc03/bdc03a>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2012.

—, “Educación electoral, Estrategias para casos especiales, Fuerzas de seguridad”, Enciclopedia ACE, 2012c, <<http://aceproject.org/ace-es/topics/ve/vee/vee05/vee05a>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.

—, “Elecciones y seguridad, Medidas especiales de seguridad electoral, Reglas de responsabilidad o uso de las fuerzas policiales”, Enciclopedia ACE, 2012d, <http://aceproject.org/ace-es/focus/fo_elections-and-security/fo_elections-and-security-electoral-special>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

Reilly, B. y Nordlund, P. (eds.), *Political parties in conflict-prone societies: regulation, engineering and democratic development* [Los partidos políticos en las sociedades con tendencia a los conflictos: regulación, ingeniería y desarrollo democrático] (Tokio: Universidad de Naciones Unidas, 2008), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/political-parties-conflict-prone-societies>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

Reynolds, A., Reilly, B. y Ellis, A. (eds.), *Diseño de Sistemas Electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2005), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-system-design-new-international-idea-handbook>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

Roberts, M. J., “Conflict analysis of the 2007 post-election violence in Kenya” [Análisis de los conflictos y la violencia en el período postelectoral en Kenya], New Dominion Philanthropy Metrics, septiembre de 2009, <http://www.ndpmetrics.com/papers/Kenya_Conflict_2007.pdf>, fecha de consulta: 13 de febrero de 2013.

Scharff, M., “Policing election day: vulnerability mapping in India, 2006–2009” [La actuación policial durante la jornada electoral: la detección de las áreas de vulnerabilidad en la India entre los años 2006 y 2009], Innovations for Successful Societies, Universidad de Princeton, 2011, <https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID173.pdf>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.



- Schwartz, A., “Iraq election scenarios: anticipating alternative futures” [Los escenarios electorales en Iraq: proyección de alternativas de futuro], Informe Especial n.º 142, Instituto Estadounidense para la Paz (USIP), julio de 2005, <<https://www.usip.org/publications/2005/07/iraq-election-scenarios-anticipating-alternative-futures>>, fecha de consulta: 13 de febrero de 2013.
- Secretaría Conjunta de Uwiano, UWIANO Platform for Peace: experiences and lessons learnt [Plataforma Uwiano para la paz: experiencias y aprendizajes] (Nairobi: Secretaría Conjunta de UWIANO, 2012), <<http://www.nscpeace.go.ke/resource-library/downloads/category/4-publications.html?download=73:uwiano-lessons-and-experiences-learnt-report>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- Seelke, C. R., “Mexico’s 2012 elections” [Las elecciones mexicanas de 2012], Congressional Research Service, 4 de septiembre de 2012, <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42548.pdf>>, fecha de consulta: 11 de febrero de 2013.
- Shardai, S., “ECI condemns Varun Gandhi for hate speeches” [La ECI condena a Varun Gandhi por el uso de discursos de incitación al odio], *Times of India*, 28 de marzo de 2009, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2009-03-28/lucknow/28010953_1_varun-gandhi-highly-derogatory-speeches-hatred-between-different-classes>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- Sharma, K. y Kammerud, L., “Election violence: causes, trends, and mitigation” [Causas, tendencias y reducción de la violencia electoral], Ponencia presentada en el Simposio electoral del IFES y el Centro Al Ahram de estudios políticos y estratégicos (ACPSS), 22 de abril de 2010.
- Sierra Herald, “Ninth report of the Secretary-General of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in Sierra Leone” [Noveno informe de la Oficina Integrada para la Paz de las Naciones Unidas en Sierra Leona], 31 de agosto de 2012, <<http://www.sierraherald.com/un-securitycouncil-report-11-09-2012.htm>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2012.
- The News Himachal, “Election expenditure monitoring, control rooms and call centres set up” [Vigilancia del gasto, salas de control y creación de centros de llamadas en el contexto electoral], 18 de octubre de 2013, <<https://www.thenewshimachal.com/2012/10/election-expenditure-monitoring-control-rooms-and-call-centres-set-up/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- The Nigerian Voice, “PDP primaries: security beef-up in Bayelsa” [Las primarias del PDP: refuerzo de la seguridad en Bayelsa], 9 de enero de 2011, <<https://www.thenigerianvoice.com/news/43500/pdp-primaries-security-beef-up-in-bayelsa.html>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.
- The Patriotic vanguard, “Paramount chiefs prepare for electoral campaign” [Los principales líderes se preparan para la campaña electoral], 10 de julio de 2007, <<http://www.thepatrioticvanguard.com/paramount-chiefs-prepare-for-election-campaign>>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- The Police Service Commission, Nigeria, “Mandate” [Mandato], [sin fecha] <<http://psc.gov.ng/about/>>, fecha de consulta: 8 de mayo de 2018.

- Think Africa Press, “The impact of service delivery on South Africa’s local government elections” [El impacto de la prestación de servicios sobre las elecciones municipales en Sudáfrica], 8 de abril de 2011.
- Times of India*, “Varun Gandhi acquitted in second hate speech case” [Absolución de Varun Gandhi en el segundo procedimiento por el uso del discurso de incitación al odio], 22 de marzo de 2009, <http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2013-03-05/india/37469147_1_barkhera-police-station-inflammatory-speeches-varun-gandhi>, fecha de consulta: 12 de abril de 2013.
- Tip, I., “Do no harm: conflict sensitive election design” [No hacer daño: el diseño electoral sensible a los conflictos], en A. Iff (ed.), *Ballots or bullets: potentials and limitations of elections in conflict contexts* [Votos o balas: potencial y limitaciones de las elecciones en contextos de conflicto], Ponencia presentada en la Conferencia de Swisspeace 1/2011, <http://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/Media/Publications/Conference_Paper_2010.pdf>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- , “Security of elections in Southern Africa” (La seguridad electoral en África Meridional), Artículo ocasional de EISA n.º 41, junio de 2006, <<http://www.eisa.org.za/PDF/OP41.pdf>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- Unión Interparlamentaria (UIP), *Chronicle of Parliamentary Elections* [Crónica de las Elecciones Parlamentarias], 42 (2008), <http://www.ipu.org/pdf/publications/chronicle42_en.pdf>, fecha de consulta: 12 de octubre de 2012.
- , Base de datos PARLINE sobre los parlamentos nacionales, ficha informativa sobre Bhután, [sin fecha], <<http://www.ipu.org/parline/reports/2035.htm>>, fecha de consulta: 19 de septiembre de 2012.
- Unson, J., “Advocacy for clean, free ARMM voters’ registration launched” [Programa de apoyo a un proceso de registro de votantes en condiciones de limpieza y libertad en la Región Autónoma del Mindanao Musulmán (ARMM)], *Philippine Star*, 3 de julio de 2012, <<http://www.philstar.com/breaking-news/2012/07/03/824046/advocacy-clean-free-armm-voters-registration-launched>>, fecha de consulta: 12 de diciembre de 2012.
- van Tongeren, P. y Brand-Jacobsen, K., “Infrastructure for peace: a way forward to peaceful elections” [La infraestructura para la paz: la vía hacia unas elecciones pacíficas], *New Routes*, 1 (2012), pp. 18-21, <<http://life-peace.org/resource/number-1-2012-elections-free-fair-and-nonviolent/>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.
- van Tongeren, Paul, “Increasing interest in infrastructures for peace” [Aumentar el interés en las infraestructuras para la paz], *Journal of Conflictology*, 2/2 (2011), págs. 45-55, <http://journal-of-conflictology.uoc.edu/joc/en/index.php/journal-of-conflictology/article/view/vol2iss2-van_tongeren.html>, fecha de consulta: 7 de mayo de 2018.
- Vanguard, “INEC to prosecute 1 m voters” [La Comisión Electoral Nacional Independiente de Nigeria llevará a un millón de votantes ante la justicia], 16 de abril de 2012, <<http://www.vanguardngr.com/2012/04/inec-to-prosecute-1-m-voters>>, fecha de consulta: 8 de enero de 2013.
- Wachira, G., *Making peace in the post-election crisis of Kenya – 2008* [Alcanzar la paz en la crisis postelectoral de Kenia – 2008] (Nairobi: Nairobi Peace Initiative, 2010), <<http://>>



humanitarianismafrica.typepad.com/files/citizens-in-action-ccp.pdf>, fecha de consulta: 13 de febrero de 2013.

Wall, A. et al., *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* [El diseño de la gestión electoral: el manual de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/electoral-management-design-international-idea-handbook-2006>>, fecha de consulta: 3 de mayo de 2018.

ZeeNews.com, “EC find Varun Gandhi guilty, asks BJP to drop” [La Comisión Electoral exige la dimisión de Varun Gandhi del BJP, al haber sido declarado culpable], 22 de marzo de 2009.

Comunicación personal

Asplund, E., Responsable de programa, IDEA Internacional, entrevista con el autor, Estocolmo, 2013.

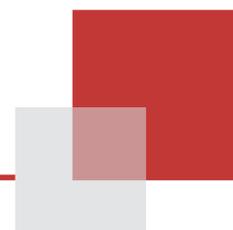
Carrillo Poblano, M., Coordinación de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE), 17 de mayo de 2013.

Ivarature, H., Máximo Responsable de Programa, IDEA Internacional (anteriormente Director del Departamento del Primer Ministro de Papúa Nueva Guinea), 15 de abril de 2013.

Moepya, M., Máximo Responsable Electoral, Comisión Electoral Independiente de Sudáfrica (IEC), y Murphy, S., Director, Delimitación y votación, IEC, 30 de abril de 2013.

Ringquist, A. C., Miembro del Consejo de Tostan, 30 de septiembre de 2013.

Acerca de los autores



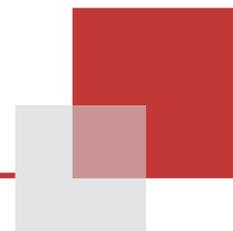
Sead Alihodžić es Oficial Superior de Programas del Programa de Procesos Electorales de IDEA Internacional. Concentra sus investigaciones y su labor en las elecciones y los conflictos, haciendo énfasis especial en prevenir y mitigar la violencia vinculada a las elecciones y a la gestión del riesgo electoral, así como la programación y secuenciación de las elecciones de transición. Dirigió el diseño y la elaboración de la Herramienta de manejo del riesgo electoral de IDEA Internacional. Además de sus publicaciones para IDEA Internacional, ha publicado varios artículos en revistas sobre violencia electoral, alerta temprana y promoción de la democracia.

Antes de unirse a IDEA Internacional en 2008, el Sr. Alihodžić obtuvo experiencia en el manejo de elecciones, la democratización posterior a un conflicto y asuntos relacionados con la seguridad mediante 11 años de trabajo en la Misión para Bosnia y Herzegovina de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) donde se desempeñó como Oficial de Programas y Encargado de la Oficina de Campo. En 2007 fue galardonado con la beca Chevening del gobierno británico. También recibió dos premios por logros y servicio en la OSCE. Ostenta una licenciatura en Integraciones Europeas de la Universidad de Essex, Reino Unido.

Erik Asplund es Oficial de Programas del Programa de Procesos Electorales de IDEA Internacional. Su trabajo actual incluye la iniciativa BRIDGE de consolidación de recursos para la democracia, la gobernanza y las elecciones, concentrado en la capacitación y educación electoral. De 2015 a 2016 trabajó como Coordinador de la Red de Conocimientos Electorales ACE. Ha trabajado en organismos de gestión electoral en África, Asia, Europa y América Latina en varios proyectos de desarrollo de capacidades electorales.

Antes de unirse a IDEA Internacional, el Sr. Asplund trabajó en Tostan en Gambia en proyectos sobre democracia y derechos humanos. También ha trabajado para varios centros de estudio, incluido el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Ostenta una maestría en estudios internacionales de la Universidad de Uppsala, Suecia, una licenciatura en ciencias económicas de la Universidad de Estocolmo, Suecia y una licenciatura en humanidades de la Universidad Royal Holloway, Londres.

Acerca de la Herramienta GRE



La comprensión y explicación de los brotes de violencia electoral es una tarea compleja; y resulta incluso más difícil prever si las próximas elecciones conllevarán incidentes violentos, cuáles podrían ser sus factores subyacentes o desencadenantes, y qué acciones preventivas pueden llevarse a cabo. Una forma de abordar el problema es empoderar a los responsables inmediatos de la prevención y reducción de la violencia electoral, como los órganos de gestión electoral (OGE), las agencias del sector de la seguridad y otras entidades, tanto del ámbito estatal como no estatal.

La Herramienta de gestión del riesgo electoral (Herramienta GRE) está diseñada para empoderar a las personas de manera que aseguren la realización de unas elecciones pacíficas y creíbles. El software tiene como propósito desarrollar las capacidades de los usuarios con el fin de que comprendan, analicen y mitiguen los riesgos electorales. En específico, la Herramienta GRE puede desarrollar las capacidades de los usuarios para lograr que comprendan los factores de riesgo electoral; recopilen y analicen datos sobre riesgos; diseñen estrategias de prevención y mitigación; y registren los resultados de sus acciones.

Módulos

La Herramienta GRE consiste de tres módulos. En primer lugar, una base de conocimientos describe en detalle 36 factores de riesgo electoral, tanto internos como externos a los procesos electorales. En segundo lugar, una sección sobre instrumentos analíticos les permite a los usuarios crear modelos analíticos específicos a un país o a unas elecciones, subir datos para generar mapas de riesgo y gráficos de tendencias y crear un registro de riesgos y acciones. En tercer lugar, el módulo sobre prevención consiste de una biblioteca digital con cerca de 100 puntos de toma de acción cuyo fin es inspirar al usuario a diseñar estrategias para evitar y mitigar los riesgos electorales, incluida la violencia relacionada con las elecciones, en las diferentes fases del ciclo electoral. El software viene acompañado de tres Guías y una Descripción General.

Descarga

Para obtener una copia de la Herramienta GRE, sírvase inscribirse en el sitio web de IDEA Internacional. Se otorgará una clave de descarga gratuita a las organizaciones sin fines de lucro auténticas.

<<https://www.idea.int/data-tools/tools/electoral-risk-management-tool>>

Acerca de IDEA Internacional



El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental cuya misión es promover la democracia a nivel mundial, como aspiración humana universal y facilitadora de desarrollo sostenible. Esto lo logramos apoyando el desarrollo, el fortalecimiento y la salvaguardia de las instituciones y los procesos políticos democráticos en todos los niveles. Nuestra visión es la de un mundo en el cual los procesos, actores e instituciones democráticas sean inclusivos y rindan cuentas y lleven desarrollo sostenible a todos.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En nuestra labor nos concentramos en tres áreas de impacto principales: procesos electorales, procesos de redacción de constituciones, y participación y representación política. Los temas del género y la inclusión, la sensibilidad al conflicto y desarrollo sostenible se incorporan en todas nuestras áreas de trabajo.

IDEA Internacional ofrece análisis de las tendencias democráticas globales y regionales; produce conocimiento comparativo de buenas prácticas democráticas internacionales; ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades sobre reformas democráticas a los actores que participan en los procesos democráticos; y convoca diálogos sobre temas relevantes al debate público sobre la democracia y la construcción de la democracia.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución de la Unión Europea.

<<http://www.idea.int>>

Comprender y explicar los brotes de violencia relacionada con los procesos electorales es una tarea compleja. Es aún más difícil predecir si unas futuras elecciones se tornarán violentas, cuáles factores podrían estar sirviendo de base o desencadenar actos de violencia, y lo que se puede hacer para evitar la violencia. Una manera de abordar el problema es empoderando a quienes tengan la responsabilidad inmediata de evitar y reducir la violencia vinculada con los procesos electorales, como los OGE, los OS y otras agencias estatales y no estatales.

La Herramienta para la gestión del riesgo electoral está diseñada para empoderar a aquellos que tienen un mandato o interés en garantizar que los procesos electorales transcurran de forma pacífica y creíble. Su objetivo es desarrollar la capacidad del usuario para comprender, analizar y reducir los riesgos electorales. De manera específica, la Herramienta GRE puede desarrollar la capacidad del usuario para comprender los factores de riesgo, recopilar y analizar datos de riesgo, diseñar estrategias de prevención y reducción y registrar los resultados de las acciones.

La Herramienta GRE es una aplicación informática formada por tres Guías. La presente Guía de medidas de prevención y reducción de la violencia electoral tiene como objetivo ayudar a inspirar a los usuarios a diseñar estrategias y acciones individualizadas para prevenir y reducir la violencia electoral. Viene complementada por una Guía de factores internos y una Guía de factores externos que ofrecen lineamientos a los usuarios de la Herramienta GRE en identificar riesgos electorales en un país y un contexto electoral particular.