

Profundizando la democracia:

- Una estrategia
- para mejorar
- la integridad
- electoral
- en el mundo

INFORME DE LA COMISIÓN GLOBAL
SOBRE ELECCIONES, DEMOCRACIA
Y SEGURIDAD

Septiembre 2012

Índice

Miembros de la Comisión	2
Prólogo por Kofi A. Annan, Presidente de la Comisión Global	3
Resumen y recomendaciones	5
<hr/>	
Capítulo 1: Importancia de las elecciones con integridad	12
Capítulo 2: Principales retos para las elecciones con integridad	20
Capítulo 3: Medidas nacionales en favor de las elecciones con integridad	42
Capítulo 4: Medidas internacionales en favor de las elecciones con integridad	52
Capítulo 5: Recomendaciones	66
<hr/>	
Notas	71
Siglas	74
Agradecimientos	75

Miembros de la Comisión



Kofi A. Annan

Presidente

ex Secretario General de las Naciones Unidas y Presidente de la Fundación Kofi Annan



Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León

Vicepresidente

ex Presidente de México y Director Frederick Iseman '74 del Centro Yale para el Estudio de la Globalización



Martti Ahtisaari

ex Presidente de la República de Finlandia



Doctora Madeleine K. Albright

ex Secretaria de Estado de los Estados Unidos y Presidenta del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
Retratada por Timothy Greenfield-Sanders



Louise Arbour

Presidenta y Directora Ejecutiva de International Crisis Group



Vidar Helgesen

Secretario General del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)



Doctora Rima Khalaf Hunaidi

Subsecretaria General y Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas



Doctor Festus Mogae

ex Presidente de Botswana



Profesor Amartya Sen

Profesor de Economía de la Universidad de Harvard



Doctor Javier Solana

ex Secretario General del Consejo de la Unión Europea



Profesora Doctora Vaira Vīķe-Freiberga

ex Presidenta de la República de Letonia



Doctor N. Hassan Wirajuda

ex Ministro de Asuntos Exteriores y miembro del Consejo de Asesores Presidenciales de la República de Indonesia

Amigos de la Comisión Global



Helen Clark

Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



B. Lynn Pascoe

ex Subsecretario General de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas

Prólogo

por Kofi A. Annan

La difusión de la democracia a lo largo y ancho del mundo ha sido uno de los cambios más drásticos que he presenciado durante mi carrera profesional. En un país tras otro, los ciudadanos han arriesgado sus vidas para reclamar elecciones libres, rendición de cuentas democrática, Estado de derecho y respeto por los derechos humanos.

Las elecciones —raíz indispensable de la democracia— son, en la actualidad, prácticamente universales. Desde el año 2000, solamente en once países del mundo no se han celebrado elecciones nacionales. Sin embargo, para que las elecciones tengan credibilidad, deben aplicarse criterios elevados, antes, durante y después de la votación. La oposición debe gozar de total libertad para organizarse y realizar campañas sin temor. Todos los candidatos deben contar con condiciones de igualdad en la competencia. El día de las elecciones, los electores deben sentirse seguros y confiar en el carácter secreto e integridad del escrutinio. Una vez que se han contado los votos, los resultados deben ser aceptados, independientemente del nivel de decepción de los candidatos derrotados.

Cuando el electorado cree que las elecciones fueron libres y justas, éstas pueden actuar como potentes catalizadores para mejorar la gobernabilidad e incrementar la seguridad y el desarrollo humano. Sin embargo, cuando las elecciones carecen de credibilidad, los ciudadanos no disponen de recursos que permitan un cambio político pacífico. En tales casos, aumenta el riesgo

de que surjan conflictos; la corrupción, la intimidación y el fraude proliferan de manera incontrolada; y el sistema político en su conjunto comienza a descomponerse lentamente desde su propio interior.

Yo viví personalmente una situación de ese tipo en el año 2007, cuando las viciadas elecciones presidenciales de Kenia desencadenaron violencia incontrolada, matanzas y el desplazamiento de personas. También he sido testigo de cómo gran parte de los logros alcanzados por África durante la última década se encuentran bajo el riesgo de regresión por un esquema donde “el ganador se lo lleva todo” en las elecciones y la política, mismo que ha sido extraordinariamente lesivo para el continente africano.

Así pues, si bien en el pasado las elecciones nunca fueron tan universales e importantes como ahora, sus beneficios no están, en absoluto, garantizados. Recientemente, gobiernos autocráticos han hecho uso de los procesos electorales para involucrarse en un manto de legitimidad democrática. Las nuevas democracias luchan por consolidar los logros democráticos; pero el aumento de la desigualdad ejerce fuertes presiones en muchas democracias más antiguas, exigiéndoles que demuestren su pertinencia para las inquietudes y el bienestar de los ciudadanos. En todo el mundo, el financiamiento político incontrolado amenaza socavar la democracia y arrebatarle sus fortalezas características.

Con el fin de abordar estos problemas y proponer soluciones, personalmente invité a un grupo de distinguidos ex gobernantes e ilustres especialistas a analizar cómo fomentar y proteger la integridad electoral. La Comisión Global, que es plena e independientemente responsable del contenido de su Informe y cuyos miembros actúan en forma individual, se creó a partir de una iniciativa conjunta de la Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

Para mí fue un enorme placer y una experiencia enriquecedora poder trabajar con una Comisión integrada por un grupo de ciudadanos del mundo tan experimentados, comprometidos y entusiastas. Les agradezco su dedicación, aportes y cooperación. También deseo manifestar especialmente mi agradecimiento a Ernesto Zedillo, vicepresidente, y Stephen Stedman, director de la Comisión, por su liderazgo intelectual y su activa participación en este proyecto. Asimismo, nuestro grupo contó con los invaluable servicios del capacitado secretariado de IDEA Internacional y el equipo de investigación de la Universidad de Stanford. Por último, deseo expresar mi reconocimiento a Vidar Helgesen, secretario general de IDEA Internacional y a sus estados miembros por su indolegable apoyo, y a Ruth McCoy y Michael Møller, directores de la Fundación Kofi Annan, por la dirección eficaz con que impulsaron esta iniciativa.

A los gobiernos, las autoridades electas y los ciudadanos de todo el mundo, la Comisión les presenta una estrategia destinada a incrementar la probabilidad de que los políticos en funciones y los gobiernos de turno profundicen la democracia y mejoren la integridad de las elecciones nacionales. Al hacerlo, abrigamos la esperanza de que nuestro Informe ayude a comprender mejor los requisitos que deben cumplir las sociedades fuertes, democráticas y cohesionadas.

Mi propia experiencia me ha enseñado que las sociedades saludables están cimentadas en tres pilares: paz y seguridad; desarrollo económico; y Estado de derecho y respeto por los derechos humanos. Durante largo tiempo consideramos que los dos primeros pilares eran prioritarios y desatendimos el tercero. Sin embargo, ante los desafíos que enfrenta la comunidad internacional, creo que ha llegado el momento de hacer hincapié en el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática y el empoderamiento de la ciudadanía como elementos esenciales para lograr desarrollo sostenible, seguridad y paz duradera.



Kofi A. Annan
Presidente de la Comisión Global
sobre Elecciones, Democracia y
Seguridad

Resumen y recomendaciones

Desde el año 2000, solamente en once países del mundo no se celebraron elecciones nacionales. Las elecciones pueden contribuir al avance de la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad; pero también pueden socavar dichos avances, y esto es, por sí solo, motivo suficiente para que a las elecciones se les preste atención y se les asigne prioridad. Durante los últimos veinte años, más de cincuenta países adoptaron la democracia y, en la actualidad, se esfuerzan por afianzar la gobernabilidad democrática. La recesión mundial y el aumento de la desigualdad económica ejercen presión en numerosas democracias, incluidas las más antiguas, exigiéndoles que demuestren su pertinencia para las inquietudes y el bienestar de los ciudadanos. En el mundo árabe, donde las aspiraciones democráticas se vieron coartadas durante largos años, los ciudadanos tienen ahora oportunidades sin precedentes para hacer realidad sus aspiraciones, aunque también deben enfrentar peligrosos obstáculos. El crecimiento del financiamiento político incontrolado amenaza socavar la democracia en todos los países del mundo y arrebatarle sus fortalezas características: igualdad política, empoderamiento de quienes no gozan de derechos cívicos y capacidad para gestionar pacíficamente los conflictos sociales.

Para que las elecciones sean democráticas, fomenten el desarrollo y promuevan la seguridad, deben celebrarse con integridad. Cuando las elecciones se celebran con integridad, se honra el principio democrático básico de la igualdad política: los ciudadanos

eligen a sus líderes y les exigen que les rindan cuentas. Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los políticos, las autoridades y las instituciones no tienen que rendir cuentas a la población, que se ve privada de gozar de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político; la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral es endeble, y los gobiernos carecen de legitimidad. En tales casos, las instituciones democráticas están vacías de contenido y desprovistas de los valores y el espíritu de la democracia.

Las elecciones con integridad revisten gran importancia para los valores que más apreciamos: los derechos humanos y los principios democráticos. Las elecciones dan vida a los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a participar en el gobierno del país a través de representantes elegidos con libertad, el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos del país y el reconocimiento de que la autoridad del gobierno emana de la voluntad de los ciudadanos, todo ello expresado a través de “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto”.

Por otra parte, además de promover los valores democráticos y los derechos humanos, las elecciones con integridad

pueden también ofrecer otros beneficios tangibles a los ciudadanos. Pruebas recogidas en todo el mundo sugieren que las elecciones celebradas con integridad son esenciales para empoderar a la mujer, combatir la corrupción, prestar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles. En otras palabras, las elecciones celebradas con integridad no pueden, por sí solas, desarrollar economías, crear buena gobernabilidad, ni consolidar la paz; pero estudios recientes sugieren que mejorar los procesos electorales puede ser un paso catalítico para el logro del potencial transformador de la democracia.

Cuando las elecciones se celebran con integridad, los procesos electorales constituyen el núcleo de la capacidad de la democracia para resolver pacíficamente los conflictos. La capacidad de las sociedades para solucionar los conflictos sin violencia requiere debates, información, interacción entre los ciudadanos y participación significativa en su propia gobernabilidad, elementos todos que pueden cambiar la mentalidad de las personas y permitir que los gobiernos tomen las mejores decisiones. Las elecciones celebradas con integridad pueden profundizar la democracia e intensificar las deliberaciones y el razonamiento de la población sobre los temas más importantes y la forma de abordarlos.

Definición: Elecciones con integridad

Para definir “elecciones con integridad” diremos que se trata de elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral.

Principales retos para las elecciones con integridad

Para llevar a cabo las elecciones con integridad, es necesario resolver cinco problemas principales:

- construir un Estado de derecho que afiance los derechos humanos y la justicia electoral;
- crear organismos electorales (OE) profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia en la gestión de procesos electorales transparentes y se ganen la confianza de la población;
- crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia y ofrezca seguridad recíproca a los contrincantes políticos;
- eliminar las barreras jurídicas, administrativas, políticas, económicas y sociales que dificultan la participación política universal e igualitaria;
- regular el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido.

A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen normas, principios y derechos claramente definidos que los gobiernos se comprometen a cumplir para celebrar elecciones con integridad. Pese a su carácter esencial, estas normas, principios, marcos jurídicos y derechos no pueden afianzarse si no existe lo que se conoce en términos generales como Estado de derecho, es decir, capacidades y normas que garanticen por ley la rendición de cuentas de los gobiernos, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la inexistencia de arbitrariedad en la promulgación y el cumplimiento de las leyes, y el respeto de las leyes a los derechos humanos.

En segundo lugar, para que las elecciones gocen de integridad, se deben celebrar de manera competente, profesional, transparente y apartidista, y, lo que es igualmente importante, los votantes deben confiar en la forma en que se llevan a cabo. Para esto se precisan organismos electorales profesionales que actúen con total independencia y sean responsables de garantizar que las elecciones sean creíbles desde un punto de vista técnico y que la ciudadanía las perciba como un proceso libre, justo y creíble. Su trabajo abarca una amplia gama de actividades que incluye determinar quiénes pueden votar, la inscripción de dichas personas en un registro, organizar los comicios, contar y tabular los votos, así como controlar la campaña electoral, educar a los votantes y resolver los conflictos electorales. Por lo tanto, la competencia y credibilidad de los organismos electorales pueden influir en la percepción general del proceso electoral por parte de la población y la confianza que genera su integridad.

En tercer lugar, las elecciones celebradas con integridad confieren autoridad legítima a los vencedores y seguridad política y física a los vencidos, y no son más que una instancia de un proceso repetitivo en el que las pérdidas a corto plazo pueden superarse a través de organización y movilización a largo plazo. En este caso, el problema consiste en crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que fortalezca la democracia como sistema de seguridad recíproca entre los contrincantes políticos, además de garantizar que las elecciones solucionen los conflictos en lugar de exacerbarlos.

En cuarto lugar, en todo el mundo, tanto en las democracias más nuevas como en las más antiguas, persisten todavía barreras que impiden la participación política igualitaria y universal. En numerosos países las mujeres, las minorías y otros segmentos de

la población deben enfrentar obstáculos que impiden su participación en los procesos democráticos. Para que las elecciones se celebren con integridad es imprescindible eliminar dichos obstáculos. De hecho, las elecciones con integridad deben promover la mayor participación posible y estimular el compromiso cívico y los debates que constituyen el núcleo de la competencia electoral y la democracia deliberativa.

En quinto lugar, el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido plantea una grave amenaza para la integridad de las elecciones. En algunos países, los aportes directos y otros tipos de apoyo económico a las campañas electorales son los elementos que más influyen en la política, lo que significa que los votantes de bajos ingresos tienen cada vez menos influencia en los resultados políticos. En algunos países, el crimen organizado ha descubierto que, mediante el financiamiento de las campañas, puede comprar influencia y protección políticas. En algunas democracias más antiguas, los métodos de financiamiento han socavado la confianza de la población en la democracia y las elecciones. Para detener estos efectos corrosivos que afectan la integridad de las elecciones y la gobernabilidad democrática, las democracias deben regular y fiscalizar estrictamente el financiamiento político.

Estrategia para promover y proteger la integridad de las elecciones

Los gobiernos, las autoridades electas y los ciudadanos pueden adoptar medidas específicas para promover y proteger la integridad de las elecciones. Para aumentar la probabilidad de que los políticos en funciones y los gobiernos de turno fortalezcan la integridad de las elecciones nacionales, abogamos por un conjunto de compromisos y medidas que se refuerzan mutuamente:

- entre gobiernos y ciudadanos;
 - entre gobiernos de ideas afines;
 - entre organismos electorales profesionales, competentes y apartidistas;
 - entre organismos de la sociedad civil (OSC) nacionales y transnacionales;
 - entre donantes de ayuda, gobiernos beneficiarios, opositores políticos, observadores electorales internacionales y nacionales, y OSC.
- marginados, y adoptar medidas positivas para promover el liderazgo y la amplia participación de la mujer, incluso a través del uso sensato de cuotas;
 - controlar el financiamiento político mediante la regulación de las donaciones y los gastos, el financiamiento público de las campañas políticas, la divulgación y transparencia de las donaciones y los gastos, y la aplicación de sanciones y penalizaciones en caso de transgresiones.

Recomendaciones al nivel nacional

1. Para fomentar y proteger la integridad de las elecciones, los gobiernos deben:
 - construir un Estado de derecho que garantice que los ciudadanos, incluidos los contrincantes políticos y la oposición, cuenten con recursos jurídicos para corregir las situaciones que les impidan ejercer sus derechos electorales;
 - crear organismos electorales profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia, incluida la disponibilidad garantizada de acceso oportuno a los fondos necesarios para llevar a cabo las elecciones y funciones que les permitan organizar elecciones transparentes que se ganen la confianza de la población;
 - crear instituciones, procesos y redes que desalienten la violencia electoral y, si no resultaran exitosos, sancionen a los perpetradores;
 - reformar y diseñar sistemas electorales y aplicar procedimientos que reduzcan las dinámicas políticas de ganadores absolutos;
 - eliminar las barreras a la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías, las personas con discapacidades y otros grupos que tradicionalmente han sido

2. Las organizaciones cívicas deben vigilar el desempeño de los gobiernos en cuanto al abordaje de los problemas de la integridad electoral, a través de vigilancia imparcial y sistemática de acuerdo con los principios internacionales; medidas cívicas destinadas a impedir la violencia electoral; vigilancia de la rendición de cuentas, diversidad e independencia de los medios de comunicación; y medidas que obliguen a los partidos políticos a responder a las necesidades de los ciudadanos.

Recomendaciones para mejorar las medidas nacionales a través del empoderamiento de la ciudadanía y alianzas transnacionales

3. Los ciudadanos que actúen como observadores electorales deben comprometerse a cumplir las normas mundiales para la vigilancia de las elecciones nacionales dictadas por la Red Global de Monitores Electorales Nacionales y acatar las disposiciones de su Declaración de Principios Globales y su código de ética. Los donantes deben invertir en el desarrollo de la capacidad y credibilidad de los sistemas nacionales de observación electoral y apoyar a la Red Global y sus miembros.

4. Los gobiernos deben aliarse con estados de ideas afines y con las OSC de su país para adoptar compromisos específicos respecto de la integridad electoral, el financiamiento de las elecciones y la protección de la libertad de los medios a través de la Sociedad de Gobierno Abierto, iniciativa internacional que insta a los gobiernos a mejorar su desempeño en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión.
5. Los organismos electorales nacionales deben organizar y crear un proceso de certificación mundial que evalúe y califique su profesionalismo, independencia y competencia, incluida la elaboración de una declaración de principios voluntaria y un código de ética para gestionar elecciones celebradas con integridad.
6. Las fundaciones y otros actores que impulsan la democracia deben crear y financiar una nueva OSC transnacional —Integridad Electoral Internacional— que centre la atención internacional en los países que triunfan o fracasan en la organización de elecciones con integridad. Esta organización cumpliría, en el campo de las malas prácticas electorales, las mismas funciones que Transparencia Internacional en el campo de la corrupción. La misma ocuparía un nicho clave al ayudar a promover la rendición de cuentas sobre cuestiones electorales mediante el suministro de información, análisis y otras vías que incrementen la presión normativa sobre los gobiernos que no celebren las elecciones con integridad.
7. Los donantes deben asignar prioridad al financiamiento de las actividades que se destacan en el presente Informe para fomentar y proteger las elecciones con integridad, con preferencia a la ayuda que permita a los países superar los desafíos de celebrar elecciones con integridad, e invertir en el fortalecimiento de capacidades y eficacia del sistema nacional de observación electoral.
8. Para abordar la amenaza creciente del financiamiento de campañas, partidos y candidatos políticos por parte del crimen organizado transnacional, se hace necesario concentrar la atención internacional y regional de alto nivel en este problema y adoptar las medidas que sean necesarias.
9. Los gobiernos democráticos y las organizaciones regionales e internacionales deben alzarse en defensa de la integridad electoral antes de que tengan lugar las elecciones, para lo que deben anticiparse a los hechos y tener una participación más activa y comprometida durante todo el ciclo electoral de los países donde las elecciones son problemáticas. Si se precisa algún tipo de mediación, el proceso debe llevarse a cabo con suficiente antelación a los comicios y apuntar a garantizar que, en las sociedades divididas, las elecciones no generen ganadores absolutos. La fase de seguimiento no debe centrarse exclusivamente en mejorar las técnicas electorales, sino, más bien, en generar el diálogo y la participación ciudadana que se precisen para el proceso político democrático, que es lo que necesitan las elecciones con integridad y aquello para lo que son más idóneas.
10. Las organizaciones regionales deben determinar y comunicar con claridad zonas de alerta, es decir, malas prácticas electorales notoriamente irregulares cuya violación detonará

Recomendaciones al nivel internacional

7. Los donantes deben asignar prioridad al financiamiento de las actividades que

la aplicación de medidas de condena y sanciones multilaterales, en cuyo caso estas organizaciones estarían obligadas a tomar medidas.

11. La asistencia a largo plazo de los donantes debe vincularse explícitamente a las recomendaciones de los observadores electorales, desde el principio del ciclo electoral y no solamente poco antes de las elecciones. La práctica común debería ser que en el país se entable un diálogo tras las elecciones entre los grupos de observadores internacionales y nacionales, las autoridades electorales y los actores políticos, para identificar las áreas donde deben intensificarse las reformas, analizar la posible asistencia internacional para impulsar dichas reformas y mejorar la preparación para las siguientes elecciones. La observación electoral subsecuente y el análisis de las recomendaciones de los observadores pueden sentar bases para modificar las estrategias de ayuda, a efectos de que se respeten los principios fundamentales de la integridad electoral.

12. Los donantes deberían incorporar la democracia y las elecciones con integridad a la asistencia para la seguridad y el desarrollo. El desarrollo debería contribuir a fortalecer el pluralismo político, así como modalidades de gobernabilidad

democrática y cultura política que reduzcan las pugnas electorales en los entornos carentes de seguridad. Los donantes y los países aliados deberían asignar prioridad al fortalecimiento de la gama completa de actores políticos que participan en los procesos democráticos de los países, incluidos parlamentos, partidos políticos del gobierno y la oposición, medios de comunicación independientes y organismos electorales independientes. La cooperación internacional para la seguridad debe analizar, con mucha mayor profundidad, políticas y programas que alienten la competencia y el pluralismo políticos, con el fin de brindar sustento a la estabilidad y la democracia en el largo plazo.

13. Ahora que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil analizan el enfoque para el desarrollo para los años posteriores a 2015, se debe asignar mayor prioridad a la libertad política como piedra angular del desarrollo, y a la necesidad de brindar mayor espacio y capacidad para que todas las personas del mundo participen en las decisiones políticas que les afecten. Dicho enfoque posterior a 2015 debe incluir programas y objetivos específicos para celebrar elecciones con integridad, con especial énfasis en la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas.

“ Esencialmente, la integridad electoral es un problema político. El poder y la competencia por el poder deben regularse. No es suficiente que los gobiernos creen instituciones; los políticos deben respetar y defender la independencia y profesionalismo de los funcionarios, jueces y tribunales electorales. ”

Capítulo 1:

Importancia de las elecciones con integridad

1. Durante las dos últimas décadas, la democracia se ha extendido por todo el orbe de manera sin precedentes. Desde el año 1989 hasta la fecha, el número de democracias aumentó de 48 a 95,¹ lo que incluye a algunos de los países más ricos y pobres del mundo y demuestra que la democracia no es un artículo de lujo reservado para los más acaudalados. Los activistas democráticos y los ciudadanos comunes de todo el mundo han demostrado reiteradamente que la democracia es una aspiración y un valor de orden universal. La Primavera Árabe confirmó que el reclamo popular de democracia no se vincula a una región, etnia, cultura o religión en particular.

2. Quizás la prueba más evidente de que la democracia es un valor universal se encuentra en los numerosos gobiernos autoritarios que intentan cubrirse con un barniz de legitimidad democrática. En los doce últimos años, por ejemplo, se han celebrado elecciones nacionales en todos los países del mundo, tanto democráticos como no democráticos, con la única excepción de once.² Incluso en China, donde algunos líderes políticos critican a la democracia por considerar que se trata de un valor occidental, se han celebrado elecciones locales.

3. Una de las diferencias más evidentes entre el barniz de legitimidad democrática y la legitimidad democrática auténtica es la integridad electoral. Cuando las elecciones se celebran con integridad, se honra el principio democrático básico de la igualdad política: los ciudadanos eligen a sus líderes y les exigen que les rindan cuentas. Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los políticos, las autoridades y las instituciones no tienen que rendir cuentas a la población, que se ve privada de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político; la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral es endeble,

y los gobiernos carecen de legitimidad. En tales casos, las instituciones democráticas están vacías de contenido y desprovistas de los valores y el espíritu de la democracia.

¿Qué se entiende por elecciones celebradas con integridad?

4. Para la mayoría de las personas, tener integridad significa ser “recto, probo e intachable”.³ Cuando se dice que una persona tiene gran integridad, lo que se da a entender es que su conducta se basa en principios éticos y que no se deja corromper por consideraciones materiales o intereses mezquinos.

5. En el campo electoral, integridad implica el cumplimiento de los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en tratados internacionales tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los principios de sufragio universal e igualdad política significan que todos los votantes tendrán la misma oportunidad de participar en los debates públicos sobre el proceso electoral, desarrollar sus preferencias políticas a través de acceso irrestricto a medios de comunicación independientes y variados, y ejercer un voto que tendrá la misma validez que el de todos los demás votantes. Asimismo, la igualdad política también requiere que se respete el derecho de cada ciudadano a postularse como candidato y que todos los candidatos y partidos políticos cuenten con igualdad de condiciones de competencia, incluido el acceso igualitario a los medios de comunicación, los foros para el debate público y el financiamiento político.

6. Por otra parte, la palabra integridad tiene otras dos connotaciones que también se aplican a las elecciones. Puede significar “solidez o sin defectos”, como cuando nos

referimos a la integridad estructural de un edificio. Decir que las elecciones se celebran con integridad significa que se llevan a cabo de manera competente y profesional. Cuando, independientemente de las intenciones, las elecciones no se gestionan apropiadamente, es posible que surjan barreras que impidan el ejercicio del voto, que los ciudadanos ya no confíen en que su voto sea computado válidamente y que el resultado carezca de integridad.

7. Por último, integridad también significa “que no carece de ninguna de sus partes”, como cuando hablamos de la integridad territorial. Este significado también es aplicable a las elecciones, puesto que refuerza la idea de que la globalidad y las prácticas éticas deben persistir a lo largo de todo el ciclo electoral y no solamente el día de las elecciones. Según un antiguo dicho de los especialistas en elecciones, “solamente los novatos intentan robar las elecciones el día de los comicios”. La integridad de las elecciones debe abarcar *todas las instancias del ciclo electoral, así como las principales opciones políticas e institucionales relacionadas con el sistema electoral, la competencia y los resultados.*

8. Si aunamos, entonces, las tres connotaciones de la palabra integridad, *las elecciones celebradas con integridad son elecciones basadas en los principios democráticos de sufragio universal e igualdad política consagrados en normas y tratados internacionales, cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral.*

Importancia de las elecciones con integridad

9. Las elecciones con integridad revisten gran importancia para los valores que más apreciamos: los derechos humanos y los

principios democráticos. Las elecciones dan vida a los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incluidas la libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y reunión pacíficas, el derecho a participar en el gobierno del país a través de representantes elegidos con libertad, el derecho a la igualdad de acceso a los servicios públicos del país y el reconocimiento de que la autoridad del gobierno emana de la voluntad de los ciudadanos, todo ello expresado a través de “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto”.

10. Las elecciones también son esenciales para los valores y el espíritu de la democracia. Los comicios crean oportunidades para que las personas identifiquen y ejerzan sus preferencias políticas, participen en el proceso político y hagan a sus representantes rendir cuentas, sin temor a represión o violencia. También ofrecen a la ciudadanía medios para formarse, hablar y debatir sobre temas clave para la gobernabilidad, con lo que las campañas políticas y la competencia abierta y libre adquieren la misma importancia que el propio hecho de emitir el sufragio.

11. Para que las elecciones defiendan los derechos humanos y los principios democráticos, deben celebrarse con integridad. Cuando las elecciones no se celebran con integridad, los funcionarios electorales no tienen que rendir cuentas a la población, y tanto los candidatos políticos como los votantes se ven privados de igualdad de oportunidades para participar e influir en el proceso político. Cuando las elecciones no son incluyentes y carecen de transparencia y rendición de cuentas, los ciudadanos ya no confían en los procesos democráticos. Cuando las elecciones se celebran con integridad, refuerzan

la democracia, respetan los derechos fundamentales y generan autoridades electas que probablemente representarán mejor los intereses de sus votantes.

12. Por otra parte, además de promover los valores democráticos y los derechos humanos, las elecciones con integridad pueden también ofrecer otros beneficios tangibles a los ciudadanos. Pruebas recogidas en todo el mundo sugieren que elecciones con integridad son esenciales para empoderar a la mujer, combatir la corrupción, prestar servicios a los pobres, mejorar la gobernabilidad y poner fin a las guerras civiles. En otras palabras, las elecciones con integridad no pueden, por sí solas, desarrollar economías, crear buena gobernabilidad, ni consolidar la paz; pero estudios recientes sugieren que mejorar los procesos electorales puede ser un paso catalítico para el logro del potencial transformador de la democracia.

13. Así, por ejemplo, un estudio sobre más de 800 elecciones celebradas en 97 países después de 1975 muestra que en las elecciones con mayor integridad fue más frecuente que se derrotara a los gobiernos de turno que, durante los años previos a la elección, habían registrado un mal desempeño en términos de crecimiento económico y libertades civiles.⁴ Esta investigación confirmó lo que era de esperarse: la rendición de cuentas electoral, es decir, la capacidad de hacer que las autoridades electas sean responsables del desempeño de su gobierno a través de elecciones, depende de la calidad del proceso electoral.

14. A su vez, la rendición de cuentas electoral también se asocia a una reducción de la corrupción del gobierno. En Brasil, por ejemplo, académicos descubrieron que al aumentar la rendición de cuentas electoral se reducía significativamente la corrupción de las autoridades, en particular cuando la población tenía mayor acceso

a información sobre irregularidades financieras. En términos del costo de la corrupción, la aplicación de normas destinadas a intensificar la rendición de cuentas política podría significar una reducción de varios miles de millones de dólares al año para el país.⁵ Estos resultados también son respaldados por otros estudios que demuestran relaciones estadísticamente significativas entre el fraude electoral, políticas económicas inapropiadas y mala gobernabilidad.

15. Por otra parte, la rendición de cuentas electoral genera beneficios directos que mejoran la representación de los pobres. Otro estudio brasileño demuestra que mejorar los procesos electorales para aumentar la capacidad de participación de los votantes pobres y analfabetos hizo que más ciudadanos pobres y con menor escolaridad fueran elegidos a las legislaturas estatales, que se destinaran más fondos públicos a la atención de la salud pública y, lo que es más importante, que mejorara la utilización de los servicios médicos y se redujeran los nacimientos de niños de bajo peso entre las madres con menor escolaridad.⁶ Pero los beneficios de las elecciones con integridad no se limitan a una mayor rendición de cuentas. En Indonesia, investigadores determinaron que las poblaciones que celebraban elecciones directas para seleccionar proyectos de infraestructura tenían una mayor percepción de justicia y legitimidad y se sentían más satisfechos con los proyectos que las poblaciones donde los proyectos no eran seleccionados de esa manera.⁷ Las elecciones celebradas con integridad no pueden, por sí solas, producir desarrollo económico; pero pueden ayudar a generar beneficios concretos para el desarrollo.

16. Incluso en los países que se han visto afectados por guerras civiles —que es el contexto en el que resulta más difícil afianzar la democracia—, investigaciones señalan que si al terminar las hostilidades

se celebran elecciones en las que los excombatientes se postulan como candidatos y realicen una campaña para captar votos, es menos probable que haya un resurgimiento de la guerra civil.⁸ Sin embargo, al mismo tiempo, otros estudios observan que el fraude electoral está asociado a situaciones de violencia social e inestabilidad política, lo que sugiere que, para que la democracia desempeñe su cometido de fomentar la solución pacífica de los conflictos sociales y políticos, es esencial que las elecciones se celebren con integridad.⁹

¿Por qué ahora?

17. Las elecciones, tanto en países democráticos como en países autoritarios o devastados por la guerra, pueden contribuir al avance de la democracia, al desarrollo, a afianzar los derechos humanos y la seguridad; pero también pueden socavar dichos avances, y esto es, por sí solo, motivo suficiente para que se preste atención a las elecciones y se les asigne prioridad. Las actuales tendencias políticas y económicas mundiales evidencian esta necesidad.

18. En primer lugar, es necesario consolidar los logros democráticos de las dos últimas décadas. Muchos de los países que adoptaron un régimen democrático durante los últimos veinte años en la actualidad se esfuerzan por afianzar su gobernabilidad democrática, bajo la presión de tener que mejorar la calidad de vida de la población.

19. En segundo lugar, la recesión mundial y el aumento de la desigualdad económica ejercen presión en numerosas democracias más antiguas, exigiéndoles que demuestren su pertinencia frente a las inquietudes y el bienestar de los ciudadanos. En algunas democracias establecidas se ha registrado una estrepitosa caída de la fe y la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

20. En tercer lugar, en los estados árabes, donde los derechos humanos y las aspiraciones democráticas se vieron coartados durante largos años, los ciudadanos tienen ahora oportunidades sin precedentes para que las transiciones revolucionarias deriven en sociedades políticas democráticas, aunque también deben enfrentar peligrosos obstáculos.

21. En cuarto lugar, el crecimiento del financiamiento político incontrolado amenaza socavar la democracia en todo el mundo y arrebatarle sus fortalezas características respecto de otras formas de gobierno: igualdad política, empoderamiento de quienes no gozan de derechos cívicos y capacidad para gestionar pacíficamente los conflictos sociales.

22. Las elecciones con integridad no pueden, por sí mismas, consolidar la democracia, restaurar la confianza de la ciudadanía, ni garantizar la transición *hacia* la democracia; pero pueden ser un paso de importancia para la consecución de estos objetivos. Y la integridad de los procesos electorales es un elemento absolutamente esencial para la profundización de la democracia.

23. Dados los retos que enfrenta la gobernabilidad durante las crisis económicas, es útil recordar a los lectores uno de los valores más importantes de la democracia: la intensificación de las deliberaciones y el razonamiento de la población. Las elecciones promueven deliberaciones públicas sobre los temas más importantes y la forma de abordarlos. La capacidad de las sociedades para solucionar los conflictos sin violencia requiere debates, información e interacción entre los ciudadanos, elementos todos que pueden cambiar la mentalidad de las personas y permitir que los gobiernos tomen mejores decisiones. Cuando las elecciones se celebran con integridad, éstas constituyen la capacidad central

de la democracia para estructurar y resolver pacíficamente los conflictos.¹⁰

24. Existe otro motivo por el que en este momento resulta oportuno centrar la atención en la integridad de las elecciones. Los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales y los gobiernos están comenzando a analizar el marco para el desarrollo que sustituirá a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a partir del año 2015.

25. Tenemos la esperanza de que nuestro informe pueda influir en sus debates. En nuestra opinión, el concepto de desarrollo se ha circunscrito al ámbito económico durante demasiado tiempo. Al avizorar el futuro a partir de 2015, creemos que ha llegado el momento de adoptar un concepto de desarrollo que se asimile al de libertad, de modo que los derechos, el Estado de derecho, la gobernabilidad democrática, la participación política y el empoderamiento de la ciudadanía sean componentes esenciales del desarrollo. Según se las entiende de manera convencional, las elecciones con integridad son un instrumento para el fortalecimiento del desarrollo; pero también lo son para ampliar el concepto de desarrollo de modo que incluya una gama más amplia de necesidades humanas.

El enfoque de la Comisión

26. Las elecciones celebradas con integridad son producto de las decisiones, acciones y capacidades de los líderes nacionales, los políticos y la ciudadanía. El apoyo a la integridad de las elecciones puede proceder desde arriba, impulsado e inspirado por líderes que abogan por el respeto de los derechos humanos, el empoderamiento de los ciudadanos comunes y la creación de instituciones transparentes, incluyentes y responsables. Sin embargo, es muy frecuente que los esfuerzos procedan desde abajo, de ciudadanos y OSC que exijan que las elecciones se celebren con integridad. La pasión, las movilizaciones y la presión de los ciudadanos generan incentivos políticos para que los líderes actúen democráticamente. En cualquier caso, la integridad de las elecciones y la legitimidad que éstas confieren deben ser cultivadas y protegidas en el ámbito nacional. Por ser una encarnación de la democracia y la autodeterminación, las elecciones con integridad deben ser propiedad local.

27. Al mismo tiempo, la democracia es un valor universal y las elecciones forman parte de los derechos humanos universales. Con demasiada frecuencia los actores internacionales se han esforzado

por socavar la integridad de las elecciones; pero esto puede y debe ser algo del pasado. A través de medidas internacionales es posible fortalecer a los reformadores democráticos, reforzar a las ciudadanías y OSC nacionales que exigen elecciones con integridad, y ayudar a los demócratas locales a crear instituciones fuertes que las apoyen. Para tales fines, los actores internacionales deben considerar que la integridad de las elecciones es parte esencial del desarrollo y la seguridad, y abordar las elecciones de manera congruente y estratégica, y no como una idea de último momento o improvisada.

28. Con frecuencia se considera que la integridad electoral es un problema técnico que puede remediarse mediante las mejores prácticas y capacidades de organización. Es posible que esto se dé en algunos países, pero, por lo general, la realidad es mucho más compleja. Esencialmente, la integridad electoral es un problema político. El poder y la competencia por el poder deben regularse. No es suficiente que los gobiernos creen instituciones; los políticos deben respetar y defender la independencia y profesionalismo de los funcionarios, jueces y tribunales electorales. Estudios recientes sobre gobernabilidad indican que, si las reformas “no modifican el equilibrio político subyacente” que

paraliza el desarrollo y la democracia, por lo general están destinadas al fracaso.¹¹

29. La integridad de las elecciones también es un asunto político porque depende de la confianza pública en los procesos políticos y electorales. No basta con reformar las instituciones, sino que los ciudadanos deben estar convencidos de que los cambios son reales y merecen su confianza. Tanto criterios incluyentes, como la transparencia y la rendición de cuentas son elementos fundamentales para el logro de dicha confianza. Si no hay transparencia, es imposible que los ciudadanos sepan por sí mismos que las elecciones son auténticas, y también debe haber mecanismos y recursos eficaces para resolver las quejas de la ciudadanía. La falta de rendición de cuentas genera cinismo y refuerza la apatía ciudadana y la ineficacia.

“ La necesidad de reformar el financiamiento político no ha recibido la atención ni el compromiso que merece. En un mundo de crecientes desigualdades económicas, mayores concentraciones de riqueza en las democracias y recesión económica mundial, el financiamiento político es un problema que cobrará cada vez mayor importancia. ”

Capítulo 2:

Principales retos para las elecciones con integridad

30. Todas las democracias enfrentan problemas cuando desean organizar las elecciones con integridad, no sólo los países pobres, divididos o devastados por una guerra. De hecho, al momento de hacer frente a estos problemas, una fuerte amenaza para las elecciones con integridad en las democracias más antiguas y estables es su autocomplacencia. Cinco de estos problemas se destacan por las dificultades que conllevan: construir un Estado de derecho, crear organismos electorales (OE) profesionales, construir una democracia que opere como sistema de seguridad recíproca, eliminar las barreras a la participación política y controlar el financiamiento político.

31. Las elecciones son también una prueba en relación con los derechos humanos. A partir de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, existen normas, principios y derechos claramente definidos que los gobiernos se comprometen a cumplir para celebrar elecciones con integridad. Pese a su carácter esencial, estas normas, principios, marcos jurídicos y derechos no pueden afianzarse si no existe lo que se conoce en términos generales como Estado de derecho, es decir, capacidades y normas que garanticen por ley la rendición de cuentas de los gobiernos, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la inexistencia de arbitrariedad en la promulgación y cumplimiento de las leyes, y el respeto de las leyes a los derechos humanos.¹²

32. Para que las elecciones gocen de integridad, se deben celebrar de manera competente, profesional, apartidista y transparente, y así deben ser percibidas por los votantes. Las instituciones clave para promover y proteger la integridad de las elecciones son los organismos

electorales, mismos que deben ser profesionales e independientes, y que son responsables de garantizar que las elecciones sean creíbles desde un punto de vista técnico y que la ciudadanía las *perciba* como legítimas y creíbles.

33. Las elecciones con integridad confieren autoridad legítima a los vencedores, además de seguridad política y física a los vencidos, y no son más que una instancia de un proceso repetitivo en el que las pérdidas a corto plazo pueden superarse a través de organización y movilización a largo plazo. En este caso, el problema consiste en crear instituciones y normas para la competencia multipartidaria, así como un sistema de división del poder que *fortalezca la democracia como sistema de seguridad recíproca* entre los contrincantes políticos, además de garantizar que las elecciones solucionen los conflictos en lugar de exacerbarlos.

34. Si bien señalamos que las elecciones con integridad deben defender los principios de igualdad política y sufragio universal, los ciudadanos de muchas democracias todavía enfrentan barreras que impiden la participación política igualitaria y universal. En todo el mundo, las mujeres tienen un bajo nivel de representación en los cargos políticos y en el liderazgo de los partidos, y se desalienta su participación en la política. En algunos países, las minorías enfrentan obstáculos para ejercer el voto y se ven privadas de sus derechos políticos. Para que las elecciones se celebren con integridad es imprescindible eliminar dichos obstáculos.

35. Por último, el financiamiento político incontrolado, oculto e indebido supone una grave amenaza para la integridad de las elecciones. En algunos países, los aportes directos y otros tipos de apoyo

económico a las campañas electorales son los elementos que más influyen en la política, lo que significa que los votantes de bajos ingresos tienen cada vez menos capacidad para influir en los resultados políticos. El crimen organizado transnacional ha descubierto que, mediante el financiamiento de las campañas, puede comprar influencia y protección políticas. En algunas democracias más antiguas, los métodos de financiamiento han socavado la confianza de la población en la democracia y las elecciones. Para resolver este reto fundamental que enfrentan las elecciones con integridad, las democracias deben fiscalizar el financiamiento político.

Construcción de un Estado de derecho

36. La integridad de las elecciones depende del imperio estricto del Estado de derecho, es decir, de capacidades y normas que garanticen por ley la rendición de cuentas de los gobiernos, la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la inexistencia de arbitrariedad en la promulgación y el cumplimiento de las leyes, y el respeto de los derechos humanos.¹³ En el ámbito electoral, esto significa que se deben tomar medidas contra los funcionarios electos o intereses políticos atrincherados que intentan manipular los procesos electorales. Es necesario contar con tribunales fuertes e independientes que protejan los derechos de todos los votantes, partidos y candidatos políticos, exijan la realización de procesos electorales libres y justos, y penalicen las violaciones de los procesos electorales. Para que las elecciones se celebren con integridad, es preciso que haya justicia electoral y que los ciudadanos sean testigos de la misma.

37. El Estado de derecho es imprescindible para que las elecciones se celebren con integridad, pues facilita la adopción de medidas para enfrentar los demás obstáculos. Los organismos electorales deben operar de manera imparcial, e incluso quienes tengan capacidad para impugnar sus decisiones deben respetarlas. La creación de un sistema de seguridad recíproca entre los contrincantes políticos se facilita cuando todos confían en la independencia e imparcialidad de los tribunales y la policía. El uso selectivo de cuotas para superar las barreras que impiden la participación será considerado más legítimo si se entiende que la lógica que explica las cuotas no es arbitraria. Para fiscalizar el financiamiento político es necesario que la población confíe en que los tribunales tratarán del mismo modo a todos los candidatos.

38. No sugerimos que la construcción del Estado de derecho sea algo sencillo, que se pueda lograr de la noche a la mañana. De hecho, no existe un manual técnico para su creación, y la ilusión de que se trate de un proceso técnico no hace más que complicar las cosas. El Estado de derecho es un asunto de naturaleza profundamente política, dado que modifica y restringe el uso del poder; pero también es de naturaleza profundamente social y cultural, dado que los mejores resultados se logran a través de la observancia cotidiana de las normas, no a través de imposición y coerción sino.¹⁴ Sin embargo, cabe reiterar que los funcionarios electos tienen gran responsabilidad respecto de la creación del Estado de derecho, pues su actitud al aceptar el imperio de la ley, especialmente cuando contraría sus propios intereses, es un poderoso modelo a ser emulado por los ciudadanos en sus interacciones diarias con el sistema jurídico.

Manipulación de las instituciones electorales y violencia tras las elecciones en los comicios de Kenia 2007-2008

La violencia que estalló en Kenia tras las elecciones en 2008 fue sorpresiva. Hasta entonces el país se caracterizaba por la existencia de instituciones electorales profesionales y estabilidad política, y en el pasado las elecciones se habían celebrado en un clima de paz. Sin embargo, durante las elecciones presidenciales de diciembre de 2007, la Comisión Electoral se apartó drásticamente de su patrón de conducta anterior. Luego de terminados los comicios, retrasó dos días el anuncio de los resultados. En algunos distritos electorales hubo discrepancias considerables entre los resultados presidenciales y parlamentarios. Como dichas divergencias se observaron principalmente en los baluartes del presidente Mwai Kibaki, muchas personas consideraron que se habían manipulado los votos en favor de Kibaki. Pese a las acusaciones de irregularidades generalizadas, el 30 de diciembre la Comisión Electoral keniana proclamó la victoria de Kibaki, quien el mismo día asumió el cargo, lo que generó protestas inmediatas de la oposición y desencadenó estallidos de violencia que persistieron en el país durante los dos meses siguientes.

El inadecuado desempeño de la Comisión fue fruto de una serie de medidas adoptadas por el gobierno de Kibaki que socavaron su independencia e imparcialidad. Durante el período anterior a las elecciones, el presidente

Kibaki designó a 19 de los 22 miembros de la Comisión, en violación de un “pacto de caballeros” de 1997 según el cual la composición de la Comisión sería multipartidaria. El abogado personal del presidente fue designado vicepresidente de la Comisión y la entidad, que anteriormente era considerada uno de los organismos electorales más confiables de la región, pasó a ser un organismo sumamente politizado. Por otra parte, dos días antes de las elecciones, Kibaki nombró a cinco nuevos magistrados de la Suprema Corte, uno de cuyos cometidos era laudarse las controversias electorales.¹⁵

La desconfianza respecto de estas instituciones clave del estado hizo que se descartara la posibilidad de una respuesta procesal por parte de la oposición en relación con la sospecha de malas prácticas electorales, lo que produjo, a su vez, estallidos de violencia y una crisis política en un país que hasta ese momento se había considerado democrático y estable. Durante los conflictos murieron más de 1.150 personas y unas 350.000 debieron abandonar su hogar.¹⁶ Solamente a través de una intervención internacional, con los auspicios del Panel de Eminencias de la Unión Africana y bajo la dirección de Kofi Annan, se logró que los bloques políticos rivales participaran en las negociaciones.

Transparencia y fortaleza institucional en Ghana

En múltiples aspectos, las elecciones presidenciales de 2008 en Ghana fueron llamativamente similares a las elecciones kenianas del año anterior. En ambos casos se desarrolló una campaña electoral furibunda, de trasfondo étnico, en países reconocidos por su estabilidad política. Pero, en contraposición a la manipulación de las instituciones electorales que tuvo lugar en Kenia y la cual provocó la generalización de la violencia, los antecedentes de gestión electoral responsable y transparencia de Ghana le permitieron sortear la tensa situación política con relativamente poca violencia y llegar a un traspaso legítimo del poder que permitió la continuidad de la estabilidad.

En 2008, los sondeos de opinión daban un resultado muy parejo a los dos principales candidatos a la presidencia, Nana Akufo-Addo, del Nuevo Partido Patriótico, y John Atta Mills, del Congreso Nacional Democrático. En la primera ronda electoral, a principios de diciembre, Akufo-Addo se situó a menos de un 1 por ciento de distancia del candidato con la mayoría de votos, lo que obligó a celebrar una segunda ronda hacia finales del mes. Durante las semanas siguientes la campaña se intensificó y muchos temían que hubiera brotes de violencia. Sin embargo, la Comisión Electoral adoptó una serie de medidas para reducir la tensión y generar confianza en su desempeño y en la integridad de los

resultados, por ejemplo, mediante la sustitución de los funcionarios que no habían cumplido apropiadamente los procedimientos en la primera ronda.¹⁷ Cuando, luego de la segunda ronda, se declaró la victoria de Mills por una diferencia de menos de 50.000 votos; las medidas que se habían adoptado indujeron al partido derrotado a aceptar los resultados. Asimismo, la sociedad civil se organizó y llevó a cabo esfuerzos de vigilancia que se consideraron extremadamente exitosos, incluida una tabulación paralela de votos en ambas rondas de las elecciones. El presidente de la Comisión Electoral de Ghana, Dr. Kwadwo Afari-Gyan, alabó públicamente los esfuerzos de vigilancia electoral de la ciudadanía a través del Centro para el Desarrollo Democrático de Ghana y sus aliados de la Coalición de Observadores Electorales Nacionales, pues la iniciativa reforzó el trabajo de la Comisión Electoral y redujo la volatilidad del entorno electoral.

Lo esencial en este sentido es que la capacidad de la Comisión Electoral para manejar una elección tan reñida provenía de largos años de respeto e independencia de los demás actores políticos del país. Al establecer una trayectoria ejemplar de competencia y profesionalismo y, a la vez, mantener su independencia de influencias indebidas, la Comisión pudo construir el capital político al que pudo recurrir cuando lo estimó necesario en 2008.

Creación de organismos electorales profesionales e independientes

39. Para que las elecciones tengan integridad se deben celebrar de manera competente, profesional y apartidista, y así deben *percibir* las los votantes. Las instituciones clave para promover y proteger las elecciones con integridad son los organismos electorales, que deben ser profesionales e independientes, llevar a cabo procesos transparentes, y ser responsables de garantizar que las elecciones sean creíbles desde un punto de vista técnico y que la ciudadanía las *perciba* como un proceso libre, justo y creíble. Su trabajo abarca una amplia gama de actividades que incluye determinar quienes pueden votar, la inscripción de dichas personas en un registro, organizar los comicios, contar y tabular los votos, así como controlar la campaña electoral, educar a los votantes y resolver los conflictos electorales.

40. La competencia de los organismos electorales y su personal, así como la percepción que se tenga de ellos, pueden pautar la percepción de la integridad del proceso electoral y la confianza que genera. Por ejemplo, la falta de rapidez o transparencia en el manejo de las quejas electorales puede aumentar el riesgo de que haya desinformación, descontento e incluso violencia, lo que lesiona la legitimidad de los procesos electorales. La legitimidad y credibilidad de los organismos electorales tiene especial importancia en los estados que acaban de sufrir una guerra civil y los países con antecedentes recientes de violencia política y división social.

41. En todo el mundo se ha producido un notorio aumento del número de organismos electorales independientes y profesionales imbuidos de valores democráticos y profesionales. Sin embargo, todavía hay organismos electorales que actúan con parcialidad hacia las autoridades electas y sus partidos o son, al menos, percibidos de

esa forma por la ciudadanía. Incluso los que operan con profesionalismo y la capacidad técnica adecuada a menudo deben enfrentar interferencias que pueden impedirles cumplir sus funciones con eficacia. Estos organismos reflejan una falla política: a primera vista, los organismos electorales parecen ser entidades destinadas a promover la integridad electoral, pero su comportamiento dista mucho de reforzar la confianza de la ciudadanía en el proceso electoral e incumple las normas de transparencia, participación y rendición de cuentas.

42. Los gobiernos y parlamentos pueden adoptar medidas específicas para promover la confianza de la población en la integridad de los organismos electorales, y los propios organismos también pueden adoptar medidas dentro de su órbita: los marcos jurídicos y procedimientos presupuestarios que contribuyan a garantizar la imparcialidad, las asambleas públicas que fomenten la confianza de la ciudadanía, y la disponibilidad oportuna de información ayudan a intensificar la transparencia. Cuando los organismos electorales no adoptan estas políticas, es debido a que los políticos y gobernantes nacionales se niegan a encarar cambios radicales y adoptar en plenitud los valores democráticos que permiten que los organismos electorales actúen con eficacia. La clave no radica en la independencia formal, sino en la posibilidad real de actuar de manera independiente.

Creación de un sistema de seguridad recíproca

43. Cuando las elecciones se celebran con integridad, los gobiernos electos se ciñen al Estado de derecho y los partidos derrotados y sus votantes se sienten en libertad de participar en las actividades políticas sin temor a intimidaciones o amenazas de violencia. Del mismo modo, las autoridades electas y sus simpatizantes no temen represalias violentas en caso de que deban abandonar los cargos

de poder. Las democracias con integridad electoral crean un juego reiterativo donde, para los actores y grupos políticos, es mejor formar parte del proceso electoral que volver a las luchas violentas, lo que ayuda a garantizar un nivel de seguridad recíproca para todos.

44. Para que las elecciones den origen a esta seguridad recíproca, se deben resolver dos problemas. El primero consiste en garantizar que las elecciones sean, en sí mismas, un medio pacífico de competencia política. Aunque su intención expresa sea constituir un foro pacífico para debatir las políticas y prioridades de la sociedad, resulta obvio que esta opción no es posible en algunos países. El segundo problema consiste en garantizar

que las elecciones no sean una competencia política con ganadores absolutos, pues en tal caso a los vencidos les sería más beneficioso retomar la lucha violenta que aceptar la derrota electoral y sus posibles consecuencias.

El problema de la violencia electoral

45. Desde el año 1960, más de 20 por ciento de las elecciones presidenciales y parlamentarias de todo el mundo se vieron afectadas por graves estallidos de violencia. Entre 1985 y 2005, en casi la mitad de los países donde hubo elecciones se vivieron en algún momento brotes de violencia electoral.¹⁸ Si bien este tipo de violencia

Violencia tras las elecciones en Nigeria, 2011

En Nigeria la violencia electoral ha sido crónica desde la época de la transición hacia la democracia y el régimen civil en 1999, con más de 15.700 muertes provocadas por causas relacionadas con las elecciones.¹⁹ La fuerte pugna por el poder, combinada con el fácil acceso a mercenarios de bandas del crimen organizado y la impunidad histórica de los perpetradores, hacen que la violencia electoral sea una herramienta relativamente atractiva en las contiendas electorales, incluso dentro de los partidos políticos.

En las elecciones de 2011 se logró un fuerte avance hacia la profesionalización de la Comisión Electoral Nacional Independiente del país, fundamentalmente debido a la designación de un académico de renombre para ocupar su presidencia.²⁰ El profesor Attahiru M. Jega, quien terminó por ser llamado “Mr Integrity” [Señor Integridad], reformó el proceso para la inscripción de los votantes, mejoró la transparencia de la Comisión

y, por primera vez en la historia, denunció a funcionarios del gobierno (incluidos miembros de la Comisión) por malas prácticas electorales.²¹

Lamentablemente, la mejor gestión electoral y el aumento de la transparencia no bastaron para lograr una importante reducción de la violencia en algunas regiones. Durante el período anterior a las elecciones, 165 personas perdieron la vida en actos violentos relacionados con las campañas políticas y la inscripción de los votantes. Entre 800 y 1.000 más murieron durante las protestas generalizadas en el norte tras el anuncio de la victoria del presidente Goodluck Jonathan. Asimismo, 65.000 personas se vieron obligadas a abandonar su hogar.²²

Esta violencia refleja un fracaso político dentro de un marco general de éxito técnico y administrativo. Los candidatos y líderes del partido derrotado incumplieron su responsabilidad de controlar a sus simpatizantes y aceptar los resultados electorales.

responde a diferentes causas y tiene diferentes características, representa de hecho un problema de importancia para la integridad de las elecciones en todo el mundo.

46. La violencia no es, sin embargo, un problema que solamente afecte a las democracias nuevas en la fase de transición. No existe garantía alguna de que, a medida que transcurra el tiempo y los países adquieran mayor experiencia en los procesos electorales, la violencia electoral vaya a desaparecer. Por el contrario, la violencia electoral depende de la endeblez o el nivel de corrupción de las instituciones y, por lo general, es tan solo uno de los componentes de un patrón de violencia política de mayor amplitud.

47. En los contextos donde instituciones tales como los tribunales, el sistema de justicia penal, las fuerzas de seguridad y los medios de comunicación son corruptos o demasiado débiles como para cumplir sus funciones ante una amenaza de violencia o intimidación, hay más probabilidades de que se den situaciones de violencia electoral. Las divisiones étnicas, las transiciones posconflicto, la desigualdad económica y la pobreza, generan tensiones sociales que ejercen presión en los procesos democráticos; pero solamente generarán violencia electoral cuando las instituciones necesarias para la integridad electoral sean débiles, corruptas o inexistentes.

48. Por lo general, la violencia electoral contra los ciudadanos tiene el propósito de evitar la emisión de sufragios, con el fin de modificar los resultados electorales. En algunas ocasiones la violencia electoral se usa para obligar a los electores a votar de una forma determinada o para castigar los votos “incorrectos”. La violencia contra los candidatos y partidos políticos tiene el propósito de limitar las opciones de los votantes. La violencia contra los funcionarios electorales tiene, en general, el objetivo de distorsionar la elección o allanar el camino

para apoderarse de las mesas electorales o los centros de conteo. En estas tácticas habitualmente participa un pequeño número de personas, y se llevan a la práctica antes de la elección o el mismo día de los comicios.

49. Las grandes movilizaciones de la población en protesta por los resultados electorales se dirigen contra las instituciones electorales y, en algunas ocasiones, otros organismos del estado, con el objetivo de modificar los resultados oficiales de la elección o impedir la posibilidad de que se robe la elección. Si bien estas medidas no tienen necesariamente la intención de hacer uso de violencia, es una posibilidad que no puede descartarse. Con frecuencia se trata de iniciativas destinadas a protestar por la falta de integridad electoral, pero también pueden haberse organizado con fines malvados. La violencia relacionada con estas manifestaciones frecuentemente proviene de fuerzas de seguridad que intentan perpetuar el poder de las autoridades de turno (aunque también pueden ser resultado de otras causas, tales como una reacción exagerada de las fuerzas de seguridad o actos perpetrados por provocadores). En tales casos, la violencia tras las elecciones puede comportar gravedad.

50. Las soluciones para las situaciones antes reseñadas son muy diversas; pero lo esencial es que la violencia se prevenga antes de que ocurra y que los perpetradores sean debidamente sancionados. La violencia preelectoral contra los ciudadanos puede ser contrarrestada con campañas antiviolencia y mediante el control de la distribución de los recursos de seguridad y gestión electoral, así como a través de advertencias tempranas sobre toda irregularidad. En Kenia, por ejemplo, la OSC Ushahidi utiliza medios electrónicos y convocatorias masivas para advertir sobre las posibles zonas de violencia y denunciar los episodios violentos. Los comités de enlace de los partidos políticos y otros mecanismos pueden ser de gran utilidad para mitigar las posibilidades de violencia

Participación en el juego electoral en El Salvador

El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) es el principal partido de izquierda de El Salvador. Se creó en 1992, tras el acuerdo de paz que dio por concluida la guerra civil del país. Durante los doce años anteriores, el FMLN había operado como grupo de convergencia de los guerrilleros izquierdistas que luchaban contra el gobierno militar de derecha.

Una de las características clave del acuerdo de paz de 1992 fue que integró al FMLN en el proceso político. En contrapartida de la desmovilización de las fuerzas del FMLN, el gobierno “se comprometió a llevar a cabo, en las instituciones militares, judiciales y electorales, reformas que posibilitaran las contiendas políticas”.²³ Pese a que en otros países acuerdos de transición similares han fracasado, El Salvador logró una transición mayormente

exitosa hacia una sociedad donde la contienda electoral es la principal vía para la gestión de los conflictos. Desde 1992, el FMLN ha participado en todas las elecciones y en 2009, el candidato presidencial del FMLN, Mauricio Funes, ganó por primera vez las elecciones.

Fueron varios los factores que contribuyeron al éxito de esta transición pacífica, pero lo cierto es que durante el período posguerra el FMLN pudo comprobar las ventajas reales de participar en la política electoral. Poco tiempo después del acuerdo, el partido ganó la alcaldía de numerosas ciudades clave, y desde 1994 se convirtió en la mayor o la segunda fuerza del parlamento. La división del poder permitió al FMLN proteger sus intereses, incluso ante derrotas electorales, y ayudó a evitar un resurgimiento de los conflictos.

y su intensificación. La transparencia, criterios incluyentes y la rendición de cuentas en el tabulado de los resultados electorales, incluido el conteo paralelo de votos por parte de OSC independientes y los propios partidos políticos, pueden aumentar la confianza en los resultados y reducir la inestabilidad tras las elecciones. También es necesario que haya procesos ágiles y recursos eficaces para manejar las quejas, de modo que recurrir a la violencia no sea la única opción para impugnar el proceso electoral. Todas estas medidas permitirán salvar vidas de seres humanos.

51. Para lograr seguridad a largo plazo, no hay nada mejor que eliminar la impunidad que con frecuencia acompaña a la violencia electoral. Sin embargo, para esto se

requiere resolver el problema del Estado de derecho que se describió con anterioridad, lo que nos lleva nuevamente al ámbito de la política. Los líderes nacionales, las autoridades electas y quienes impugnan los resultados electorales tienen, todos, la obligación de infundir los valores de la democracia a las instituciones democráticas.

El problema de la política de ganadores absolutos

52. Aun cuando las elecciones se celebren de manera primordialmente pacífica, también deben resolver el problema de proporcionar un sistema de seguridad recíproca en su sentido más amplio. En algunos países, la competencia electoral supone un juego donde

los vencedores logran una amplia variedad de ventajas políticas y económicas, mientras que los derrotados deben enfrentar amenazas de persecución e, incluso, violencia. Para que las elecciones se caractericen por su integridad, se debe evitar este enfoque de ganadores absolutos y crear, por el contrario, un sistema político donde incluso los derrotados tengan incentivos para participar.

53. La creencia de que, en el futuro, los ciudadanos estarán en libertad de organizar e impugnar elecciones se intensifica cuando hay instituciones y un Estado de derecho que protegen la integridad de las elecciones y otros derechos humanos, tal como se analizó previamente en este capítulo. Otras instituciones, tal como una legislatura competente y eficaz, pueden aportar una rendición de cuentas horizontal, controlar al poder ejecutivo y, por tanto, garantizar a los opositores políticos que la democracia perdurará de manera indefinida, y que también lo hará la posibilidad de competir por el poder.

54. A su vez, la multiplicidad de puntos de contienda —legislaturas, gobiernos regionales, alcaldías y líderes locales— sumada a la descentralización de los presupuestos y un traspaso del poder significativo, bien planificado y llevado a la práctica apropiadamente, puede mitigar el carácter “todo o nada” de las elecciones. Cuando los sistemas electorales están muy centralizados, los candidatos y partidos derrotados corren el riesgo de ser totalmente excluidos del poder político y de la distribución de bienes públicos.

55. Este problema puede ser especialmente grave en los sistemas mayoritarios, que tienden a generar gobiernos unipartidistas estables, lo que significa que los derrotados deben asumir el riesgo de ser excluidos de forma permanente del poder político, verse privados de recursos y ser objeto de persecuciones.²⁴

El problema para los países en situación de posconflicto

56. Los problemas que supone la creación de sistemas de seguridad recíproca por medio de elecciones celebradas con integridad son mucho más palpables en los países que acaban de sufrir una guerra civil. Las elecciones que tienen lugar en contextos posconflicto deben enfrentar dificultades específicas. En algunas ocasiones, hay tensiones entre los objetivos para finalizar las hostilidades y las metas democráticas. Las elecciones posconflicto se dan en entornos físicos y sociales de muy elevada fragilidad. En tales casos, abundan el miedo, el odio y la enemistad; la destrucción de la infraestructura y la fragilidad de las capacidades del estado hacen que resulten difíciles las tareas administrativas más comunes; y la proliferación de armas pequeñas y ligeras (y los jóvenes soldados que las usan) implica que en cualquier momento puede haber un resurgimiento de la violencia.

57. Al incentivar la competencia y poner de manifiesto las diferencias entre las facciones que se enfrentaron durante la guerra, las elecciones pueden aumentar el riesgo de que haya nuevos brotes de violencia. La movilización política en las antiguas líneas de combate resulta generalmente más barata y fácil que a través de plataformas programáticas, por lo que los partidos políticos tienden a reflejar las mismas divisiones que dieron origen al conflicto.²⁵ También es posible que las tácticas divisorias de la campaña refuercen la inseguridad que, con frecuencia, deben enfrentar los excombatientes y potencien el fantasma de la explotación una vez que los vencedores asuman el control del estado.

58. En los contextos posconflicto, debido a la fragilidad de las instituciones, los excombatientes quedan sometidos a una verdadera situación de inseguridad, y es posible que las normas democráticas incipientes no logren evitar que un gobernante repudie los valores democráticos

o abuse del poder y persiga a sus enemigos políticos.²⁶ Por otra parte, también es posible que los grupos armados que lucharon para evitar ser derrotados en el campo de batalla no toleren la amenaza de una derrota rotunda en las urnas, lo que incrementa el riesgo del resurgimiento de los conflictos.

59. Sin embargo, investigaciones han demostrado que, en determinadas circunstancias, los excombatientes aceptan la política electoral a cambio de la disponibilidad de un sistema de seguridad recíproca. Cuando los acuerdos de paz incluyen programas de

incorporación de los combatientes, es mayor la probabilidad de que se celebren elecciones posconflicto y que el proceso electoral resulte ser exitoso.²⁷ Los procesos de desmovilización, desarme y reintegración, así como la reforma del sector de seguridad, se asocian estrechamente al logro de una paz más estable. A los efectos de garantizar que haya múltiples foros de impugnación, restricciones al poder del ejecutivo y división del poder, factores todos que reducen la brecha entre la política de ganadores absolutos y los sistemas de seguridad recíproca, es esencial que hayan opciones respecto de los sistemas electorales.

Afianzamiento de la participación de la mujer en la India

Pruebas obtenidas recientemente en la India señalan que las cuotas y la reserva de cargos pueden generar beneficios reales para las mujeres. Una enmienda constitucional aprobada en 1993 exigía que una tercera parte de los cargos de los ayuntamientos se asignara a mujeres. Sin embargo, los ayuntamientos específicos donde se reservaban los cargos se escogían al azar en cada elección. Un estudio realizado por Rikhil Bhavnani analizó los efectos de la reserva de cargos para mujeres en una elección sobre la actuación de las mujeres en elecciones posteriores, incluso cuando dicha reserva ya no estuviera vigente. Bhavnani descubrió que, en los ayuntamientos donde se habían reservado cargos para mujeres, había cinco veces más probabilidades de que las mujeres ganaran las elecciones, lo que sugiere que los sistemas de cuotas pueden ser un método exitoso para llevar a la política a mujeres calificadas y enseñar a los partidos políticos que las mujeres pueden ayudarles a ganar elecciones.²⁸

Otro estudio, realizado por Raghavendra Chattopadhyay y Esther Duflo, investigó

los efectos de un aumento de la participación femenina en el gobierno sobre la calidad de la gobernabilidad en sí.²⁹ En la India, la misma enmienda constitucional de 1993 otorgaba a los ayuntamientos mayor control sobre los gastos del gobierno local. Chattopadhyay y Duflo determinaron que, cuando en los ayuntamientos había líderes mujeres, era más probable que se invirtiera en proyectos de infraestructura prioritarios para las mujeres, tales como, por ejemplo, agua potable y caminos en Bengala Occidental, y agua potable y programas de asistencia social en Rajasthan. Esto demuestra que aumentar la representación femenina no es únicamente una cuestión de igualdad política, sino que también proporciona beneficios específicos respecto a la gobernabilidad en temas que tienen importancia para la mujer.

Estos estudios, tomados en su conjunto, demuestran que, en la práctica, existen herramientas eficaces para afianzar la participación de la mujer en la política y el gobierno, y que dichas herramientas pueden lograr grandes avances para el bienestar y la igualdad de la mujer.

Supresión de la participación afroamericana en los Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América (EE.UU.), los afroamericanos enfrentan numerosas barreras jurídicas y administrativas que hacen que les resulte más difícil votar. Pese a que ninguna de dichas restricciones está específicamente dirigida a un grupo determinado, todas tienden a afectar de manera desproporcionada a la población más pobre y a las minorías, lo que dificulta su participación en los procesos políticos.

Las limitaciones respecto de la inscripción de los votantes son uno de los principales impedimentos para el voto afroamericano en el país. En algunos estados, como Florida y Texas, se han aprobado leyes que dificultan la inscripción de los votantes, mientras que otros han aumentado los requisitos para el registro, como, por ejemplo, la exigencia de certificados de nacimiento o una residencia más prolongada en el estado. Algunos estados están purgando los registros de votantes y, con frecuencia, inhabilitan indebidamente a miles de votantes elegibles. Por otra parte, cinco millones de estadounidenses han perdido sus derechos cívicos por haber sido condenados por un delito grave.³⁰ Todas estas restricciones afectan de manera desproporcionada a los afroamericanos y otras minorías.³¹

Los afroamericanos también enfrentan barreras administrativas que dificultan

su participación en las elecciones, aun cuando estén incluidos en los registros. Desde 2011, nueve estados han impuesto requisitos de identificación de los votantes que dificultan el voto de las minorías.³² En algunos estados se están reduciendo significativamente las oportunidades del voto anticipado y del voto a distancia, métodos que pueden ser especialmente beneficiosos para las minorías que, por lo general, tienen más dificultades para ir personalmente a la mesa electoral el día de los comicios, y los que sí lo hacen, deben esperar mucho más tiempo que los votantes blancos. En 2008, un 15 por ciento de los afroamericanos y un 8 por ciento de los latinos debieron esperar más de una hora para votar, a diferencia de tan solo un 5 por ciento de los votantes blancos, lo que impuso una carga desproporcionada a los votantes de las minorías.³³

El motivo manifiesto para incrementar los requisitos de inscripción e identificación de los votantes es combatir el fraude electoral. No obstante, la incidencia de fraude en los EE.UU. es muy baja y tiende a desaparecer,³⁴ lo que implica que la consecuencia principal de estas normas es un aumento de la privación de los derechos cívicos entre los afroamericanos y otras minorías.

Eliminación de las barreras a la participación

60. La amplitud de la inclusión es uno de los principios fundamentales que sustentan la integridad electoral. En todo el mundo existen barreras que impiden el ejercicio del voto y la participación política que se ciernen como una amenaza sobre la participación incluyente. Estas barreras pueden adoptar modalidades muy diversas. Las restricciones jurídicas pueden limitar el derecho de sufragar o la presentación de candidaturas, o restringir los derechos políticos de determinados grupos del país. Las barreras administrativas pueden impedir el ejercicio del voto a determinados grupos, mediante la imposición de dificultades adicionales en diferentes aspectos del proceso electoral. Del mismo modo, las limitaciones económicas pueden imponer una carga excesiva a determinados segmentos de la población, mientras que las presiones sociales pueden impedir la participación de los grupos que históricamente no han formado parte del proceso político.

61. En un elevado número de países, la mujer, las minorías, los desplazados internos y las personas con discapacidades deben enfrentar barreras para la participación que reducen significativamente su representación y su influencia política.

Participación de la mujer

62. Durante el siglo pasado, se eliminaron muchas de las barreras que impedían la participación política de la mujer, y el sufragio universal es ahora la norma mundial. Sin embargo, en muchos países existen todavía obstáculos que impiden la participación de la mujer en los procesos democráticos,³⁵ incluidas barreras políticas tales como la falta de apoyo de los partidos políticos y otras organizaciones, y una capacitación limitada de la mujer en materia de participación cívica y política.

Las mujeres también deben hacer frente a barreras sociales y económicas tales como, por ejemplo, mayores niveles de pobreza, desempleo y analfabetismo, menor acceso a la educación, y violencia e intimidación. Las creencias culturales y religiosas sobre el papel de la mujer en la sociedad también operan como un importante obstáculo.

63. En todo el mundo, las mujeres todavía conforman menos de un 20 por ciento de las legislaturas e, incluso en los países desarrollados, sólo representan el 27 por ciento de los legisladores.³⁶ El número de cargos ministeriales asignado a mujeres es también decepcionante y mucho habrá de trabajarse todavía en todo el mundo para ampliar el papel de la mujer en otros organismos políticos tales como tribunales y comisiones electorales. Dado que con frecuencia los miembros de estos organismos se designan por decisión política, los líderes políticos pueden fácilmente lograr o impedir la igualdad entre los géneros en este campo.

64. Algunos países han adoptado mecanismos formales para garantizar la igualdad de oportunidades de la mujer para desempeñar un papel central en la política. En la actualidad, en cincuenta países hay cuotas obligatorias de participación femenina en la política, pero su eficacia y aplicación son variables. Las cuotas pueden servir para corregir las distorsiones que históricamente limitaron la representación femenina mediante la creación de una mayor igualdad de condiciones de competencia. En todas las regiones del mundo, el porcentaje promedio de mujeres que participan en las legislaturas nacionales es superior en los países donde existe una cuota de género obligatoria.³⁷

65. Para que las cuotas tengan un efecto verdaderamente democratizador, deben estar vinculadas no sólo a la cantidad de mujeres que ocupan cargos, sino también a la calidad de los cargos a los que pueden acceder, y una vez que los hayan asumido,

es esencial que estén en un pie de igualdad para ejercer su poder y autoridad.

66. Hay quienes plantean que el uso de cuotas viola la igualdad política de las personas y el requisito de que todas las personas sean tratadas de la misma manera y, de hecho, muchas veces surgen tensiones cuando los gobiernos no tratan por igual a todos los ciudadanos con el fin de fomentar la igualdad de grupos que históricamente han sido excluidos de la participación política. No obstante, también se plantea que, los grupos que históricamente han enfrentado desventajas sociales y económicas “no son tratados de manera equitativa cuando se les trata de la misma manera”.³⁸ Para solucionar este conflicto, consideramos que las cuotas deben utilizarse con sensatez y sujetarse a cláusulas de caducidad que tiendan a su erradicación. Recientes trabajos académicos avalan este enfoque y señalan que las cuotas tiene un efecto duradero en la representación de la mujer, incluso después de que se eliminan.³⁹

Participación de las minorías

67. Al igual que las mujeres, las minorías enfrentan obstáculos formales e informales que limitan su participación política, incluso en las democracias más consolidadas donde el sufragio universal está establecido como norma. Como en el caso de la mujer, la eliminación de todas las barreras institucionales no alcanza para generar igualdad de representación.⁴⁰ La falta de recursos financieros y los bajos niveles de educación de las minorías marginadas generan obstáculos de importancia para su participación, tanto en cuanto a la emisión de sufragios como en cuanto a su representación en el ruedo político.⁴¹ En las democracias más desarrolladas, las barreras para la participación que enfrentan las minorías son, por lo general, de índole administrativa. Todos los países donde existen minorías que enfrentan barreras

que impiden la igualdad de participación deben identificar y eliminar tales barreras.

Participación de los refugiados y los desplazados internos

68. La participación de los refugiados y desplazados internos plantea graves dificultades políticas y administrativas en las elecciones posconflicto. Sin embargo, el derecho a votar de los grupos desplazados es crucial para garantizar la integridad de las elecciones y el afianzamiento de la democracia. Cuando a los desplazados se les niegan sus derechos cívicos, parte de la población podría mostrar su descontento con el proceso de pacificación y tener una percepción limitada de la legitimidad del proceso electoral. No obstante, garantizar el voto de los grupos desplazados presenta importantes dificultades. Sin embargo, estas dificultades pueden superarse a través de una reforma legislativa que sensibilice a los organismos electorales, disponga medidas especiales para la inscripción de los votantes, ubique apropiadamente las mesas electorales, y cree un entorno seguro para que los desplazados internos puedan votar.

Barreras para las personas con discapacidades

69. Cerca de un 15 por ciento de la población mundial presenta algún tipo de discapacidad física o mental.⁴² Con frecuencia, estos ciudadanos sufren dificultades excepcionales a la hora de participar en las elecciones, desde problemas de acceso hasta discriminación y negligencia. En 2002, activistas promotores de los derechos de las personas con discapacidades, autoridades electas y parlamentarios de más de 24 países redactaron un proyecto de ley sobre los derechos electorales de los ciudadanos con discapacidades.⁴³ Muchos países han logrado notables avances respecto de estos derechos, pero todavía queda mucho por hacer.

Lucha contra el financiamiento ilícito en Costa Rica

El dinero ilegal se ha abierto camino hacia la política de los países latinoamericanos y, pese a su buen desempeño, con una fuerte democracia y buena gobernabilidad, Costa Rica no es una excepción. A fines de la década del ochenta y principios de los años noventa, ciertas investigaciones sobre el tráfico de drogas revelaron que los dos principales partidos del país habían aceptado donativos de fuentes sospechosas, incluido el general Manuel Noriega de Panamá y otras personas que posteriormente fueron vinculadas al narcotráfico y otras actividades ilegales.⁴⁴

La reacción de Costa Rica consistió en prohibir a las campañas políticas recibir donativos del extranjero. Sin embargo, las nuevas normas

aprobadas en 1996 no bastaron para eliminar la corrupción de los políticos costarricenses, como lo demuestran los numerosos escándalos ocurridos desde entonces. Sin embargo, los escándalos de los años ochenta sirvieron para impulsar una investigación detallada del dinero ilícito que ingresaba al país, lo que sentó las bases para una reforma adicional y mejoras graduales de la transparencia. En los últimos años, a las autoridades electorales se les ha conferido mayor poder para exigir el cumplimiento de la ley y los requisitos de presentación de información, lo cual esperamos continúe en el futuro hasta hacer desaparecer el financiamiento corrupto de la política de Costa Rica.

70. Respecto de la eliminación de las barreras electorales que limitan a las personas con discapacidades, Sierra Leona presenta un ejemplo especialmente conmovedor. Durante los años de la guerra civil, incluida la campaña de las fuerzas rebeldes del Frente Revolucionario Unido, que amputaban las manos y pies de los ciudadanos para impedir su participación en las elecciones de 1996, gran parte de la población sufrió discapacidades.⁴⁵ En las elecciones más recientes, se han realizado numerosos esfuerzos para incluir a las personas con discapacidades en los procesos electorales y políticos. Esto demuestra las medidas sencillas pero eficaces que se pueden tomar para, por ejemplo, evitar que las mesas electorales tengan escaleras o permitir que las personas con discapacidades no se vean obligadas a hacer interminables colas que pueden suponer

muchas horas de espera.⁴⁶ Si no se sigue trabajando en esta dirección, en todo el mundo habrá personas con discapacidades que tendrán grandes dificultades para participar en los procesos electorales.

Financiamiento político

71. En todas las democracias, ricas o pobres, antiguas o recientes, la mala regulación del financiamiento político es una amenaza de gravedad para las elecciones con integridad. Pese a que los partidos políticos y sus candidatos deben contar con fondos que les permitan organizar y realizar campañas, siempre es posible que el financiamiento político socave la integridad de las elecciones y la gobernabilidad democrática. Durante los últimos veinte años, en muchas democracias

se registraron escándalos relacionados con el financiamiento de campañas políticas, incluidas, entre otras, Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido y Sudáfrica.

72. El financiamiento político abarca el financiamiento de las campañas y los partidos, y todos los aspectos relacionados con la captación de recursos y el gasto de los partidos y candidatos durante las campañas electorales. La mala regulación del financiamiento político puede socavar abierta o veladamente la integridad de las elecciones. No cabe duda de que la compra de votos y el soborno de candidatos a cambio de favores políticos corrompe la integridad electoral; pero la mala regulación del financiamiento político puede también corroer la integridad electoral de maneras más sutiles. En una época de aumento explosivo de los gastos de las campañas en las democracias más antiguas, la ciudadanía confía cada vez menos en el proceso electoral; sospecha que los ciudadanos más acaudalados y las grandes corporaciones influyen más en las cuestiones públicas y, en particular, en los medios de comunicación, especialmente a través de la compra de tiempo y espacio para la publicidad política; comprende que la mala regulación del financiamiento de las campañas reduce la igualdad política; y teme que este tipo de financiamiento corrompa a las instituciones que la representan. Cuando las grandes contribuciones a las campañas están vinculadas a cabildeo y presiones a los políticos electos, el ciudadano común percibe un conflicto de intereses. A su vez, la mala regulación del financiamiento de las campañas electorales reduce la participación en el proceso democrático, afecta la integridad electoral y deteriora la democracia.

73. Ciertos grupos que representan la antítesis de la democracia, tales como el crimen organizado, han encontrado que el financiamiento de las campañas es la vía más directa para lograr influencia política. Respecto de la conducta depredadora de los cárteles de la droga en la política democrática de América Latina, un especialista manifiesta:

*Invertir en la política es un paso natural para una industria que, para poder prosperar, precisa un mal cumplimiento de las leyes y un cierto grado de control sobre las instituciones públicas más importantes, incluida la aduana. Ayudar a elegir a amigos que podrán abrir puertas y ejercer un tráfico de influencias en todo el aparato estatal es, con frecuencia, más eficiente que utilizar otros métodos tales como soborno, chantaje o violencia intimidatoria.*⁴⁷

74. Los especialistas en el financiamiento del crimen organizado y el terrorismo transnacionales han observado que en África Occidental “debido a la falta de transparencia y vigilancia eficaz del financiamiento electoral, las elecciones democráticas ofrecen oportunidades para que el crimen organizado influya en los líderes mediante el financiamiento de sus campañas”.⁴⁸

Búsqueda de las mejores prácticas

75. Hasta ahora, la necesidad de reformar el financiamiento político no ha recibido ni la atención ni el compromiso que merece. En un mundo de crecientes desigualdades económicas, mayores concentraciones de riqueza en las democracias y recesión económica mundial, el financiamiento político es un problema que cada vez cobra mayor importancia.

Dos enfoques sobre la libertad de expresión y la reforma del financiamiento electoral: EE.UU. y Canadá

Durante los últimos años, en los Estados Unidos, varios fallos judiciales destruyeron la posibilidad de una reforma del financiamiento político. Todos estos fallos han girado en torno a la insistencia de la Suprema Corte en considerar que las donaciones a las campañas están protegidas por la libertad de expresión consagrada en la primera enmienda de la Constitución. Tal fue el enfoque subyacente a la decisión adoptada por la Suprema Corte en 2010 en el caso *Citizens United contra la Comisión Federal Electoral*, que revocó la Ley Bipartidaria de Reforma de Campaña (*Bipartisan Campaign Reform Act*) que había aprobado el Congreso y eliminó todas las barreras que impedían que las corporaciones y los sindicatos destinaran fondos a influir en las elecciones federales, estatales y locales.

En otro fallo, dictado por el Tribunal de Apelaciones de Circuito en el caso *SpeechNow contra la Comisión Federal Electoral*, se permitió que se eludieran los topes de las donaciones a las campañas a través de los Supercomités de Acción Política. Conforme a las leyes, dichos supercomités deben dar a conocer la identidad de los donantes y no pueden coordinar sus acciones directamente con los candidatos. No obstante, en la práctica, ninguna de dichas limitaciones fue acatada. A través de organizaciones vacías creadas exclusivamente para ocultar la fuente de los fondos, donantes individuales acaudalados han donado decenas de millones de dólares. Muchos especialistas consideran que, durante la campaña presidencial del corriente año, cada

uno de los partidos en pugna captará más de mil millones de dólares.

En apoyo del fallo aprobado por mayoría en el caso *Citizens United*, el juez Anthony Kennedy manifestó que: “los gastos independientes, incluidos los realizados por corporaciones, no generan ni corrupción ni una presunción de corrupción”. Pero el pueblo estadounidense no está de acuerdo con sus dichos.

Una encuesta nacional de opinión realizada este año por el Centro de Justicia Brennan, de la Escuela de Leyes de la Universidad de Nueva York, reveló que “aproximadamente un 70 por ciento de los estadounidenses considera que los gastos de los Supercomités de Acción Política generan corrupción, y que tres de cada cuatro ciudadanos estadounidenses consideran que limitar los importes que las corporaciones, los sindicatos y las personas pueden donar a los Supercomités servirá para poner coto a la corrupción”.⁴⁹ Más de tres cuartas partes de los entrevistados estuvieron de acuerdo con la idea de que “es probable que los congresistas se muestren más proclives a actuar en favor de los intereses del grupo que destinó millones a elegirlos que a actuar en favor de los intereses de la población”.⁵⁰

Casi dos tercios de los estadounidenses afirman que tienen menos confianza en el gobierno porque los grandes donantes tienen más influencia que el ciudadano común en las autoridades electas.⁵¹

El fallo del caso *Citizens United* socavó la igualdad política, debilitó la transparencia del proceso electoral y redujo la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas y los procesos electorales del país.

Canadá ha debido enfrentar muchas de las dificultades relacionadas con el financiamiento electoral que se han combatido en los EE.UU. durante la última década. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en los EE.UU., Canadá logró encontrar un equilibrio entre la salvaguarda de la expresión individual y la protección de la integridad general del proceso electoral.

Como en los EE.UU., a principios del nuevo siglo, en Canadá se aprobaron restricciones que limitaban el gasto directo de organizaciones de terceros, tales como corporaciones y sindicatos, en las campañas políticas. En un fallo dictado en 2004, la Suprema Corte de Canadá refrendó dichos topes, alegando que el gobierno podía limitar en alguna medida el discurso político para promover otros principios tales como la igualdad en el proceso político. Los tribunales canadienses han señalado sistemáticamente que la disposición de una mayor fortuna no debería permitir que una persona o corporación tengan mayor peso en la política.⁵²

76. Intentar limitar el nefasto impacto del financiamiento político en la integridad de las elecciones es una tarea difícil y compleja. Cuando a los políticos les resulta beneficioso aprovechar la mala regulación del financiamiento político, resulta muy difícil inducirlos a abandonar esas prácticas. En general resulta difícil supervisar y exigir el cumplimiento de los regímenes de transparencia, y aun cuando se logre hacerlo, ello por sí mismo no impide que las contribuciones o el gasto sean excesivos. Tal como señala un académico, un régimen transparente exitoso en la fiscalización del financiamiento de las campañas es como una cámara web que proporciona pruebas visuales en tiempo real de un derrame masivo de petróleo: lo importante no es verlo, sino detenerlo.⁵³

77. Respecto de las mejores prácticas para manejar el financiamiento político no existen consensos. El artículo 7 (3) de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción incluye amplias obligaciones internacionales que requieren a los países aumentar la

transparencia de la vida política teniendo siempre en cuenta la legislación nacional. En diferentes documentos de organismos regionales se incluyen recomendaciones más detalladas y completas sobre el tema. El Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Unión Africana (UA), por ejemplo, instan a sus miembros a adoptar directrices para el financiamiento político en sus legislaciones nacionales. El financiamiento político está estrechamente vinculado a los valores políticos y la cultura de los países. Dado que las normas del financiamiento político están supeditadas a la situación jurídica, política y cultural local, no parece deseable que se cree una norma internacional para abordar el financiamiento político. Por otra parte, la reforma del financiamiento político se debe enfocar a través de un ejercicio permanente en el que se legisle a largo plazo, pero se modifique periódicamente la legislación para adaptarla a las condiciones cambiantes. En este caso también tiene mucho peso el Estado de derecho. El cumplimiento y la aplicación de las leyes que regulan el financiamiento

político son tareas difíciles, pues si no se realizan con imparcialidad pueden crear enormes asimetrías en la competencia política.

78. Sin embargo, se pueden identificar buenas prácticas que conformen una base mínima para la integridad de las elecciones, lo que debería incluir una gran transparencia, la regulación de los donativos y gastos, y sanciones en caso de abuso.

Transparencia

79 La vigilancia eficaz de la función del dinero en la política exige transparencia e información sobre el financiamiento político. La transparencia es necesaria para combatir la corrupción y ayuda a los votantes a tomar decisiones informadas sobre los candidatos y las políticas. Si no se establecen requisitos de divulgación de información, la limitación de las donaciones o el gasto tienen poco sentido, puesto que no existe modo de saber si se cumplen o no. Como mínimo, los informes sobre el financiamiento político deberían:

80. Ser *completos* e identificar ingresos, gastos, pasivos y activos. Se deberían especificar los montos totales y la naturaleza de todas las contribuciones (en dinero o especies), así como la identidad de los donantes.

81. Ser *oportunos*. Sería preferible que los informes se presentaran de manera continua durante todo el ciclo electoral. Pero si la finalidad es informar a los votantes sobre el financiamiento de las campañas, la información debería estar disponible mucho tiempo antes del día de los comicios.

82. Encontrarse a *disposición de la población*.

83. Estar sujetos a *sanciones estrictas* en caso de insuficiencia o atraso.

Restricción y limitación de las contribuciones privadas

84. En la mayoría de los países se cree que es necesario que los partidos y candidatos sean financiados, al menos parcialmente, a través de donaciones privadas, como expresión de un apoyo mínimo del electorado. Sin embargo, la falta de control de las donaciones privadas permite que unos pocos donantes adquieran influencia en el proceso electoral. Por consiguiente, otra buena práctica es la fiscalización razonable de las donaciones privadas mediante la limitación de su importe y la prohibición de las donaciones anónimas, extranjeras o de fuentes vinculadas a actividades delictivas.

85. En algunos países se considera que contribuir a las campañas electorales es un ejercicio de la libertad de expresión; sin embargo los estados deben tener la potestad de limitar ese derecho por motivos de interés público, tales como combatir la corrupción o proteger la igualdad política.

Equilibrio entre el financiamiento privado y el financiamiento público

86. Como complemento de los fondos privados que captan los partidos y los propios candidatos, los estados pueden crear condiciones de igualdad entre los contrincantes políticos mediante apoyo financiero público. Esta ayuda pública puede también no ser monetaria, como, por ejemplo, acceso a tiempo de emisión gratuito en los medios de comunicación o el uso gratuito de instalaciones públicas para actividades de la campaña. En algunos países se usa financiamiento público para fomentar la igualdad de género en la política. La nueva Ley de Partidos Políticos aprobada en Croacia en 1993 establece que los partidos políticos que presenten a una mujer como candidata contarán con financiamiento público adicional.⁵⁴

Restricción del uso abusivo de los recursos estatales

87. El uso abusivo de los recursos estatales en los intervalos y durante las campañas electorales es un problema permanente para muchos países. En la mayor parte de los estados rige algún tipo de reglamento básico que impide que los candidatos y partidos en actual ejercicio utilicen recursos estatales en su propio beneficio.⁵⁵ Sin embargo, como el uso abusivo de los fondos públicos sigue siendo una práctica muy extendida, se hace necesario aplicar un concepto más amplio de dicho uso abusivo, así como normas más estrictas para lograr el cumplimiento de la ley.

Control del gasto de las campañas

88. Muchos países fijan un tope al gasto de las campañas con el fin de evitar una escalada de costos que beneficie a quienes cuentan con mayores recursos. El gasto máximo se determina en función de factores tales como, por ejemplo, la magnitud de la población o el electorado, en contraposición a la simple fijación de un monto máximo. Si lo que se desea es diseñar un marco completo, los topes del gasto deberían incluir los gastos de terceros y costos tales como los sueldos del personal y las encuestas de opinión. La limitación de los gastos de campaña debería prohibir estrictamente la compra de votos.

Autoridad independiente de monitoreo y vigilancia

89. Los sistemas que incluyen fuertes requisitos de transparencia carecen de toda eficacia si no existe una institución independiente que se encargue de recibir, analizar y auditar los informes financieros de los partidos políticos y sus candidatos.

Este tipo de organismo debe estar facultado no solo para fiscalizar las cuentas e investigar las posibles infracciones del financiamiento político, sino también para imponer sanciones estrictas cuando se viole la ley. En la actualidad, unos 40 países carecen de normas que obliguen a un organismo determinado a examinar los informes financieros o investigar las violaciones de las normas financieras electorales.⁵⁶ Esto representa una importante debilidad para cualquier proceso destinado a regular la función transparente y controlada del dinero en la política.

Problema especial del crimen organizado y el financiamiento político

90. Pese a que la regulación nacional general del financiamiento político es un instrumento de importancia para combatir su uso como medio para obtener protección e influencia por parte del crimen organizado, tal regulación no resulta suficiente. La penetración del crimen organizado transnacional en la política y su capacidad para mover fondos ilegalmente a través de las fronteras hacen necesaria la adopción de medidas regionales e internacionales para controlar esta situación. Sin embargo, no existe un enfoque internacional apropiado para corregir el problema de la infiltración de las redes delictivas internacionales en los procesos políticos democráticos. Aunque sí existe alguna cooperación internacional entre los organismos de orden público, el tema debería ser abordado por los gobiernos y las organizaciones internacionales —y también por las organizaciones regionales— pues constituye un problema fundamental para la democracia. Para llevar este problema al más alto nivel de las deliberaciones internacionales sobre políticas públicas, es necesario liderazgo político.

“ Para garantizar la integridad de las elecciones, los gobiernos deben actuar con firmeza para asegurar el funcionamiento imparcial y eficaz de todas las instituciones estatales, incluidos los organismos de seguridad, las fiscalías y tribunales, y los organismos electorales competentes. ”

Capítulo 3:
**Medidas
nacionales en
favor de las
elecciones con
integridad**

91. Para corregir los problemas descritos en el capítulo anterior se necesitan medidas que deben adoptar los gobiernos, las autoridades electas, los partidos políticos, la sociedad civil y los ciudadanos.

92. Para que las elecciones puedan resolver de manera pacífica y creíble la competencia por los cargos gubernamentales y ser verdaderamente un vehículo para que las personas expresen su voluntad sobre quién tiene autoridad y legitimidad para gobernar, los gobiernos deben garantizar jurídicamente una protección legal igualitaria de los derechos electorales, y aplicar recursos eficaces ante las infracciones. Para garantizar la integridad de las elecciones, los gobiernos deben actuar con firmeza para asegurar el funcionamiento imparcial y eficaz de todas las instituciones estatales, incluidos los organismos de seguridad, las fiscalías y tribunales, y los organismos electorales competentes.

93. Los esfuerzos por proteger y fomentar la integridad de las elecciones deben reflejar un compromiso permanente. También se deben reconsiderar los marcos jurídicos, para garantizar que los contrincantes políticos cuenten con oportunidades auténticas y justas para competir; que los tribunales y organismos administrativos puedan hacer uso de recursos eficaces; que los adversarios políticos puedan acudir a la justicia en lugar de emplear la violencia u otras medidas no amparadas por la ley; y que los ciudadanos tengan la seguridad de que podrán vencer los obstáculos que les impiden gozar de sus derechos cívicos. Las OSC pueden vigilar e informar sobre el funcionamiento de las instituciones del estado en este sentido.

94. Para construir una democracia que opere como un sistema de seguridad recíproca, se debe concebir la reforma electoral en términos amplios e incluir un diseño institucional que restrinja el poder del ejecutivo, empodere a las legislaturas

y descentralice la gobernabilidad y los presupuestos. Los medios de comunicación y la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental mediante la supervisión del uso de poderes arbitrarios y la exigencia de rendición de cuentas y transparencia a los gobiernos.

95. Para combatir la violencia electoral se requiere una amplia gama de medidas relacionadas con los diferentes objetivos de los perpetradores, que busquen evitar su consecución y sancionar a sus autores. La movilización popular a través de campañas comunitarias contra la violencia, la creación de redes de control y advertencia temprana sistemática sobre la violencia y la atención a la información recibida de los ciudadanos por teléfono o a través de páginas web, en combinación con información verificada de observadores capacitados, pueden ser de gran ayuda para detectar la violencia y limitar su impacto. La descripción precisa de la integridad (o falta de integridad) de los procesos electorales, incluida la exactitud del escrutinio oficial de los sufragios, puede eliminar las acusaciones infundadas, generar confianza en la ciudadanía, mejorar las posibilidades de encontrar soluciones a los problemas y mitigar la posibilidad de la escalada de violencia que a veces se produce después de las elecciones. La capacitación de los funcionarios electorales y los cuerpos de seguridad del estado puede ayudar a eliminar la impunidad y desestimular actividades políticas tendenciosas, así como el uso desproporcionado de la fuerza.

96. La participación plena de la ciudadanía en el gobierno y los asuntos públicos es la base de la gobernabilidad democrática y requiere enfoques activos que eliminen las barreras de la participación de mujeres, jóvenes, minorías, personas con discapacidades y otros grupos históricamente marginados. Los gobiernos deben tomar medidas positivas, tales como cuotas, para superar el legado de la privación de derechos cívicos

de la mujer y otros grupos, reconsiderar las leyes y procedimientos para eliminar las barreras que impidan la plena participación, e invertir en educación y otras campañas de estímulo. Los partidos políticos deben tomar medidas positivas, tales como cuotas y otros mecanismos, para fomentar el liderazgo y la amplia participación de la mujer y otros grupos reprimidos como líderes y candidatos de los partidos. Las OSC deben promover activamente la plena participación de todos los ciudadanos, exigir al gobierno y los partidos que lo hagan, y vigilar e informar sobre los avances que se vayan logrando.

97. Para proteger la integridad de las elecciones y limitar el impacto nefasto del dinero en la gobernabilidad democrática, resulta esencial regular el financiamiento político y lograr que los ciudadanos confíen en dicha regulación. Pese a que no existe una única fórmula para abordar la amenaza del financiamiento político sin control, una buena práctica requiere información y profunda transparencia de las donaciones y gastos, fiscalización razonable de las donaciones individuales y corporativas, supervisión sensata del gasto, financiamiento público sensible, y sanciones estrictas por incumplimiento.

98. Estas acciones se pueden proponer desde arriba, por parte de los gobiernos y políticos que desean inculcar los valores democráticos al ámbito político y las instituciones, o desde abajo, por parte de los ciudadanos y las OSC que intentan presionar a los gobiernos para que celebren las elecciones con integridad.⁵⁷ La situación ideal es que los esfuerzos desde arriba y desde abajo colaboren entre sí, pues los reformistas de arriba deben contar con el apoyo de los activistas de abajo y el desempeño del gobierno es controlado por las organizaciones sociales. Por último, los reformistas de arriba y de abajo pueden potenciar sus esfuerzos mediante vínculos con gobiernos democráticos y OSC de ideas afines de otros países.

Esfuerzos desde arriba

99. Las autoridades electas pueden abogar por políticas que promuevan y protejan la integridad de las elecciones y usar su autoridad para asegurarse de que dichas políticas entren en vigor y se apliquen. Sin embargo, rara vez la reforma electoral suele ser un proceso tan sencillo, por la simple razón de que los políticos que fueron elegidos mediante normas y métodos beneficiosos para ellos y sus partidos muestran, por lo general, mucho interés en conservarlos. No obstante, existen llamativos ejemplos de políticos que se han esforzado por mejorar la integridad de las elecciones, incluso en contra de sus propios intereses a corto plazo. Estos líderes son considerados *principled principals* [autoridades de principios], pues en su trabajo demuestran su compromiso para con la democracia, el Estado de derecho y el bien público.⁵⁸ Estas autoridades de principios pueden tener influencia formativa en la actitud de la ciudadanía respecto de la integridad de las elecciones y el Estado de derecho en el que se cimentan las elecciones.

100. Pero incluso estas autoridades de principios sufren grandes presiones para que renieguen de sus compromisos cuando las normas resultan muy costosas para ellos y sus votantes. Y aun cuando soporten la presión y mantengan sus compromisos, deben preocuparse de que las reformas que promulguen les sobrevivan una vez que dejen su cargo. Por lo tanto, los compromisos desde arriba siempre se ven fortalecidos cuando los políticos pueden ser obligados a cumplir sus promesas.

Esfuerzos desde abajo

- 101.** La presión de la ciudadanía es el propulsor más importante para las elecciones con integridad. Cuando los ciudadanos exigen integridad electoral, las autoridades electas y los partidos políticos encuentran alicientes para procurar una reforma electoral.
- 102.** En muchos países, hay grupos cívicos que han desempeñado un papel determinante en la educación de los votantes y a la hora de motivarles para que ejerzan su derecho al voto, así como en la supervisión de la forma en que los políticos y parlamentarios cumplen sus promesas y abordan las inquietudes de la población respecto de las elecciones con integridad. En más de 90 países, las agrupaciones ciudadanas apartidistas han supervisado exitosamente las elecciones y realizado aportes cruciales para mejorar la calidad del proceso electoral. Los grupos cívicos desempeñan un papel cada vez más importante en la promoción de las reformas de la ley electoral, el control de la violencia electoral y la educación cívica de la población.
- 103.** Además del desarrollo de grupos de observadores electorales apartidistas, los esfuerzos desde abajo requieren el desarrollo de medios de comunicación profesionales e independientes. De hecho, un estudio de relevancia sobre la mala práctica electoral ha señalado que la existencia de un medio de comunicación independiente es individualmente el factor más importante que diferencia a los países donde se celebran elecciones con integridad de aquellos donde no se celebran con integridad.⁵⁹
- 104.** Para que los votantes puedan elegir genuinamente una opción, deben estar debidamente informados y, para ello, se requiere que reciban información suficiente y precisa de diferentes fuentes. El pluralismo de los medios, tanto en términos de su

propiedad como de sus opiniones, así como la obligación de que los medios públicos controlados por el estado brinden acceso a los contrincantes políticos y no incurran en prácticas tendenciosas, son elementos clave para que los electores puedan tomar una decisión informada. Los nuevos medios de comunicación que hacen uso de Internet y tecnologías móviles abren importantes posibilidades para compartir información y expresar opiniones políticas. Pero, así como pueden mejorar la integridad electoral, también representan un nuevo riesgo de abuso. La supervisión y la información de los ciudadanos sobre la conducta de los medios es otra actividad desde abajo que puede contribuir a la rendición de cuentas; y las asociaciones de periodistas y propietarios de medios de comunicación pueden también contribuir significativamente a lograr un comportamiento responsable por parte de los medios, que fomente las elecciones con integridad.

105. Debido a la función de control que desempeñan los medios de comunicación, en algunos países democráticos el periodismo se ha convertido en una ocupación peligrosa. Desde el año 1992, casi 900 periodistas fueron asesinados en diferentes lugares del mundo. La mayor parte de ellos trabajaban en medios locales (87 por ciento) y solamente se juzgó a un 10 por ciento de sus asesinos. En algunos de los países más mortíferos para los periodistas —Filipinas, Rusia, Colombia, India, México, Turquía, Sri Lanka y Brasil— se celebran elecciones con regularidad. Si bien en los hechos no todas estas muertes se relacionaban específicamente con la cobertura de elecciones, los ataques pueden menoscabar el papel de los medios en cuanto a la rendición de cuentas de los candidatos y las autoridades electas. Cuando se difunde una cultura de intimidación contra los medios de comunicación, su papel respecto de la integridad de las elecciones se ve amenazado.

El Movimiento Cívico Nacional para las Elecciones Libres en las Filipinas

Uno de los primeros y más conocidos ejemplos de reforma electoral desde abajo es el del Movimiento Cívico Nacional Filipino para las Elecciones Libres. En 1986, tan sólo dos años después de las elecciones parlamentarias, el presidente filipino Ferdinand Marcos planteó la realización de unas elecciones anticipadas que dio lugar a muchas sospechas.⁶⁰ El Movimiento, organización de control electoral apartidista, que ya había organizado a los observadores electorales para las elecciones de 1984, pudo aprovechar su experiencia y sacar a luz las manipulaciones electorales del régimen de Marcos en 1986.

Con la ayuda de la Iglesia católica, el Movimiento Cívico Nacional Filipino para las Elecciones Libres movilizó a un millón de filipinos que se encargarían de observar el proceso electoral. La operación de conteo rápido fue la pieza clave de su tarea, un esfuerzo por lograr el recuento completo de los resultados de las

85.000 mesas electorales del país para verificar el escrutinio oficial de la comisión electoral. En última instancia, el Movimiento solamente pudo tabular los resultados del 70 por ciento de las mesas, pero las cifras mostraban tal discrepancia con el escrutinio oficial que alcanzaron para convencer a la población del fraude y ayudaron a poner en marcha la revolución popular que obligó a Marcos a abandonar el poder.⁶¹

Las elecciones de Filipinas de 1986 fueron las primeras de una serie de revueltas electorales que tuvieron lugar durante las dos décadas siguientes, desde Chile, en 1988, hasta Ucrania, en 2004, y también después, todas ellas gracias a grupos de observación locales que abogaban por la integridad electoral en su país. Estos grupos son un claro ejemplo del poder de las fuerzas nacionales de los grupos de la sociedad civil y la población en general en apoyo de la causa de la integridad de las elecciones.

106. Más allá de las OSC y los medios de comunicación, los propios partidos políticos pueden ser un elemento clave para las elecciones con integridad. Los partidos pueden articular y consolidar las opciones de los ciudadanos y, cuando ganan, representarlas en el gobierno. Los partidos de oposición fuertes pueden exigir rendición de cuentas a las autoridades, ofrecer alternativas viables a los votantes y controlar las prácticas engañosas de sus competidores. Sin una oposición fuerte, las tentativas de

democracia quedan a la merced de quienes ostentan el poder. Cuando se desvanece la competencia multipartidaria, también se desvanece la participación política.

107. Para que puedan actuar como fuerzas desde abajo en la lucha por las elecciones con integridad, los partidos políticos deben crearse o reformarse como vehículos abiertos y democráticos que respondan a las necesidades de los electores. Los partidos políticos deben revitalizar su estructura, incluidas la educación, comunicación y

disciplina internas, y, a la vez, mejorar sus vínculos con la comunidad, para conocer la opinión de los ciudadanos y lograr su participación en la elaboración de la postura del partido. La sociedad civil puede instar a los partidos a adoptar tales medidas y, a la vez, supervisar e informar sus progresos. Por su parte, los gobiernos pueden facilitar el desarrollo y funcionamiento de los partidos políticos democráticos a través de una reforma de las leyes que los regulan, una modificación de las leyes electorales y la prestación de financiamiento público como incentivo para que los partidos actúen democráticamente.

Intensificación de las medidas nacionales

108. Para concentrar la atención de la población y ayudar a materializar el compromiso de crear incentivos para los gobiernos que mejoren los procesos electorales y desincentivos para los que continúen viciando las elecciones, se necesita la concertación de esfuerzos. Para aumentar la probabilidad de que las autoridades electas y los gobiernos fortalezcan la integridad de las elecciones nacionales se requieren sinergias entre los esfuerzos desde arriba, desde abajo, transnacionales e internacionales. Reforzar los compromisos y las presiones puede intensificar la promoción y protección de las elecciones con integridad.

109. Estos esfuerzos deben avanzar en diferentes frentes. En el próximo capítulo analizaremos las formas en que los donantes y los gobiernos democráticos logran progresos en este ámbito. A continuación nos referiremos a cuatro iniciativas transfronterizas que pueden intensificar los esfuerzos desde arriba y desde abajo para mejorar los procesos electorales:

Red Global de Monitores Electorales Nacionales

110. Los esfuerzos desde abajo de la sociedad civil pueden fortalecerse mediante alianzas con organizaciones de otros países que compartan las mismas ideas. Así, por ejemplo, a partir de 2009, más de 150 organizaciones cívicas de supervisión electoral y redes de supervisión regionales de 65 países crearon la Red Global de Monitores Electorales Nacionales. La Red, creada con el fin de integrar las mejores prácticas aceptadas internacionalmente en el trabajo de las organizaciones cívicas de control electoral y garantizar mayor transparencia, rendición de cuentas y credibilidad en los procesos electorales, fue pionera en la determinación de normas para los observadores electorales nacionales a través de la Declaración de Principios Globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones por Organizaciones Ciudadanas, adoptada por la ONU en abril de 2012.

111. La Red ilustra de qué manera los actores nacionales pueden ayudar a informarse mutuamente sobre temas tales como la tecnología electoral, la divulgación en la comunidad, y la imparcialidad del proceso de observación para aumentar la participación de los ciudadanos y la integridad electoral.

Sociedad de Gobierno Abierto

112. La Sociedad de Gobierno Abierto es una nueva iniciativa multilateral fundada por Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, el Reino Unido y Sudáfrica “para lograr compromisos específicos de los gobiernos respecto de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad”. Esta

Sociedad trata de incentivar a los gobiernos que apoyan una mayor transparencia a trabajar con su propia sociedad civil en la determinación de metas específicas cuantificables para lograr un gobierno transparente y luego asuman el compromiso de alcanzar dichas metas ante su propia ciudadanía y ante un grupo de gobiernos con ideas similares. La Sociedad de Gobierno Abierto está constituida por democracias nuevas y antiguas de todo el mundo y recibe información y asesoramiento de OSC transnacionales tales como la Fundación para una Sociedad Abierta y Transparencia Internacional.

113. Instamos a los gobernantes y líderes políticos de principios a unirse con estados con ideas afines y con sus propias sociedades civiles a través de la Sociedad para comprometerse públicamente, adoptar medidas para fomentar y salvaguardar las elecciones con integridad, incluida la celebración de diálogos en sus países con los electores interesados, y llevar a la práctica las medidas identificadas en los diálogos a través de políticas, leyes y mecanismos de implementación, los cuales deben incluir medidas relativas a la independencia de los organismos electorales y la regulación del financiamiento político.

114. Estos compromisos y medidas deberían incluir específicamente iniciativas destinadas a fomentar la pluralidad de la propiedad de los medios de comunicación, exigir que los medios públicos y estatales no adopten posiciones políticas tendenciosas, y proporcionar información precisa y equilibrada sobre los contrincantes políticos. Estos compromisos y medidas deberían también eliminar las barreras que impidan el acceso público a nuevas tecnologías de comunicación y su utilización por parte de la población, y evitar el uso abusivo de dichas tecnologías con fines políticos y de recibir retribuciones.

Certificación mundial de los organismos electorales nacionales

115. Según lo expuesto en el Capítulo 2, garantizar la independencia y el profesionalismo de los organismos electorales es una de las principales dificultades que enfrentan las elecciones con integridad, a cuyos efectos la Comisión recomienda la creación de un proceso de certificación mundial para los organismos electorales.⁶²

116. Los organismos electorales de todo el mundo deberían organizar y crear un proceso de certificación voluntario y someterse a una revisión por pares que juzgue su profesionalismo, independencia y competencia. Un componente importante en la creación de dicho proceso es la elaboración de una declaración de principios y un código de ética para la gestión de las elecciones con integridad, que los organismos electorales deberían refrendar y cumplir.

117. La certificación también crearía un mecanismo de identificación. Al obtener la certificación de estándar de oro (Gold Standard), el organismo electoral muestra cuánto valora su reputación profesional y, lo que es más importante, su gobierno muestra el valor que asigna a la integridad electoral. A su vez, los gobiernos que ansían adquirir renombre por su integridad electoral se verían obligados a no interferir en la independencia del organismo electoral, pues ello comprometería la certificación del organismo.

118. Por otra parte, el sistema de certificación reforzaría la autovaloración de los funcionarios electorales como parte de una profesión que tiene su propio conjunto de calificaciones, formación y ética. La certificación permitiría que los organismos electorales accedieran a apoyo de sus pares, redes profesionales internacionales y recursos para crear

capacidades que les ayudarían a lograr este objetivo. Por otra parte, la certificación ejercería también presión normativa en los organismos electorales que incumplan las normas de profesionalismo e independencia, con lo que se promoverían mejoras incluso en los países donde las autoridades electas intenten doblegar a los organismos electorales a su voluntad.

119. Dicho mecanismo podría aprovechar las iniciativas ya existentes. En la mayor parte del mundo ya existen redes regionales de organismos electorales, así como grupos tales como la Organización Electoral Mundial y la Red de Conocimientos Electorales ACE, que reúnen a gestores electorales y especialistas de todo el mundo.⁶³ La OEA, por ejemplo, organiza todos los años una reunión interamericana de organismos administrativos en la que las autoridades electorales de los estados miembros comparten conocimientos y buenas prácticas. Asimismo, en estrecha colaboración con la Organización Internacional de Normalización (ISO), un grupo de trabajo de la OEA preparó recientemente la primera Norma Internacional de Garantía Electoral, ISO 17582, que fijará los requisitos mínimos que los organismos electorales deben cumplir para garantizar la integridad de las elecciones. Esta norma, que se espera sea aprobada a fines de 2012, podría ser un primer paso muy importante para establecer el proceso propuesto precedentemente.

Integridad Electoral Internacional

120. Para incrementar y ampliar los esfuerzos descritos previamente, proponemos la creación de una nueva OSC —llamada Integridad Electoral Internacional— cuyo propósito sea que la comunidad internacional preste atención a los países que triunfan o fracasan en la celebración de las elecciones con integridad. Esta organización cumpliría, en el campo de la mala práctica electoral, las mismas funciones que Transparencia Internacional en el campo de la corrupción. llenaría un vacío de importancia para ayudar a promover la rendición de cuentas sobre temas electorales, y ofrecería una vía para aumentar la presión normativa a efectos de que los gobiernos celebren las elecciones con integridad.

121. En la actualidad no existe ninguna organización transnacional que presione públicamente a los gobiernos para que mejoren la calidad de las elecciones. Con frecuencia se supone que dicha tarea corresponde a los grupos de observadores electorales internacionales, pero estos grupos a menudo se muestran reacios a criticar públicamente a los gobiernos cuyas elecciones han observado, fundamentalmente por dos motivos. En primer lugar, los grupos de observadores precisan acceso permanente, pues de lo contrario no pueden aportar información permanente sobre la calidad de las elecciones. En segundo lugar,

muchos grupos de observadores consideran que su labor consiste en informar, pero no en avergonzar a los gobiernos. Desean que las elecciones mejoren, pero insisten en que su tarea no incluye presionar públicamente a los gobiernos para que mejoren la calidad de las elecciones. Como se explicará en el próximo capítulo, los observadores internacionales han ayudado de manera significativa a mejorar la calidad de las elecciones en todo el mundo, y los donantes pueden utilizar mejor los informes de los observadores para continuar fortaleciendo la integridad de las elecciones.

122. La tarea de presionar públicamente a los gobiernos debería corresponder, en primer lugar, a los ciudadanos del país, y luego a los gobiernos donantes y las OSC transnacionales democráticas. Sin embargo, como se explica en el próximo capítulo, los donantes, los gobiernos democráticos y las organizaciones internacionales y regionales no han participado suficientemente en el cuestionamiento de la integridad electoral antes de las elecciones, y su actuación en el seguimiento de los cuestionamientos sobre la integridad electoral después de las elecciones ha sido endeble.

123. La OSC transnacional que proponemos, Integridad Electoral Internacional, permitiría que los ciudadanos y la sociedad civil se aventuraran a entrar en terrenos temidos por los gobiernos. Podría reunir información de observadores locales e internacionales de renombre y de otras fuentes confiables, en especial para las elecciones clave proyectadas para los dos años siguientes, y medir el ambiente electoral de los países en cuestión. Un informe anual sobre las elecciones de cada país permitiría que los ciudadanos comparen las elecciones de su país con las normas internacionales y, con el tiempo, analizar si la integridad electoral del país está mejorando o empeorando. Dicha información podría ser usada como base para presionar a los gobiernos nacionales para que mejoren la integridad de las elecciones, y también para exigir a los gobiernos democráticos que participen más activamente en la promoción y protección de la integridad electoral en otras partes del mundo.

“ Todavía vivimos en un mundo donde los países actúan en función de sus propios intereses estratégicos. La clave consiste en recordar a los países democráticos que la mejor manera de atender sus intereses estratégicos es apoyar las elecciones con integridad. ”

Capítulo 4:
Medidas
internacionales
en favor de las
elecciones con
integridad

124. La democracia es una aspiración universal y una norma transnacional. El apoyo internacional a las elecciones celebradas con integridad, por parte de los ciudadanos, las OSC, los gobiernos democráticos y las organizaciones regionales e intergubernamentales, debe ser alentado y bien acogido. Al mismo tiempo, el apoyo internacional a las elecciones con integridad implica responsabilidades que incluyen honrar el principio de la apropiación local, comprometerse a construir la capacidad e instituciones locales que se necesiten para que la democracia sea autosostenible, y actuar de manera transparente y responsable. Del mismo modo que las iniciativas internacionales para el desarrollo y la asistencia humanitaria, los partidarios de la democracia deben esforzarse por “no causar daños”. Para que los gobiernos democráticos sean eficaces en la promoción de la integridad electoral en otros países, deben asegurarse de que sus propias elecciones se celebren con integridad.

125. Diferentes tipos de actores internacionales promueven y protegen la integridad electoral en todo el mundo, incluidas, entre otras, las OSC transnacionales que apoyan las movilizaciones de los ciudadanos para lograr elecciones limpias, ayudan a los partidos políticos a ser opositores políticos eficaces y constructivos y a los parlamentos a representar más eficazmente a sus electores, y empoderan a las mujeres para aumentar su participación y hacer oír su voz en la política electoral; las organizaciones internacionales que ayudan a organizar y gestionar las elecciones e intentan desarrollar la capacidad local para celebrar elecciones con integridad electoral; las OSC y las organizaciones intergubernamentales que observan las elecciones; las organizaciones internacionales y regionales que actúan como mediadoras en los conflictos

electorales; y los gobiernos democráticos que financian a gobiernos y OSC para apoyar la democracia y que, en ocasiones, actúan en el área diplomática para promover y proteger la integridad de las elecciones.

126. De todos estos actores internacionales, los que generan más controversias son los gobiernos democráticos, debido a que su apoyo a las elecciones auténticas tiende, con demasiada frecuencia, a ser improvisado y verse comprometido por intereses nacionales competitivos. Si bien su apoyo retórico a las elecciones celebradas con integridad puede ser permanente, su respuesta ante las elecciones viciadas no lo es. En algunos casos, su interés radica en apoyar a un candidato preferido y no en la integridad de las elecciones por sí misma. Con mucha frecuencia, los gobiernos democráticos han hecho caso omiso de malas prácticas electorales por parte de regímenes y autoridades con los que mantienen relaciones de amistad. Ya desde la época de la Guerra Fría, los antecedentes históricos incluyen apoyo a golpes de estado e intervenciones que desestabilizaron a gobiernos elegidos por voto popular.

127. Todavía vivimos en un mundo donde los países actúan en función de sus propios intereses estratégicos. La clave consiste en recordar a los países democráticos que la mejor manera de atender sus intereses estratégicos es apoyar las elecciones con integridad. Los gobiernos democráticos no sólo deben compartir el interés en difundir la democracia como baluarte de la paz internacional, sino que también deben aprender que sus relaciones bilaterales se fortalecen cuando sus socios han adquirido legitimidad democrática a través de elecciones legítimas.

Apoyo internacional a la democracia: las buenas prácticas empiezan en casa

128. Una de las funciones más importantes que pueden desempeñar las democracias en apoyo de las elecciones con integridad en otras partes del mundo es ser modelo de las buenas prácticas en su propio comportamiento electoral. Las democracias que honran la integridad electoral son un atractivo ejemplo para las demás. Si son democracias antiguas que tradicionalmente han sido donantes de asistencia internacional, demuestran su sinceridad y compromiso: no sólo hablan de las elecciones celebradas con integridad; también las practican. Si son democracias más jóvenes o pobres, disipan el mito de que las elecciones son un lujo que no se pueden dar los pobres.

129. Es inquietante que democracias más antiguas envíen mensajes perjudiciales al resto del mundo acerca de la integridad de las elecciones. Por ejemplo, la reputación democrática de los Estados Unidos se está deteriorando debido a los cientos de millones de dólares que se gastan en una publicidad agresiva permanente que poco informa sobre quién la financia. Esta conducta transmite el mensaje de que en el financiamiento político todo es válido y que los intereses económicos son más importantes que las elecciones con integridad.

130. En Europa, la recesión económica y las presiones de las deudas incobrables están sometiendo a la democracia a una gran tensión. Las políticas de recortes del gasto y austeridad presupuestaria, pese a sus ventajas, presentan muchas dificultades para todos los regímenes de gobernabilidad, incluida la democracia. No obstante, resulta llamativo cuán rápidamente los líderes europeos han caído en la trampa de la tecnocracia, en la creencia de que no se necesita la legitimidad pública de la población para

adoptar y aplicar decisiones económicas difíciles. Cuando la Unión Europea (UE) les dice a los políticos electos que no tienen más opción que aplicar medidas de austeridad radical, también le dice a la población de esos países que pueden “elegir sus gobernantes, pero no sus políticas”.⁶⁴ Cuando los líderes de las democracias más antiguas parecen tener temor de sus propios votantes, al resto del mundo se le transmite un mensaje desalentador sobre la confianza básica en la práctica democrática.

Participación internacional en elecciones viciadas

131. Las elecciones extraordinariamente viciadas socavan todos los objetivos a los que aspiran las democracias y las organizaciones internacionales. La violencia electoral socava los derechos humanos y la seguridad básica. La inestabilidad política socava la confianza económica y favorece la fuga de capitales. Cuando las elecciones carecen de legitimidad nacional, aumentan las probabilidades de que haya violencia política, que con frecuencia es perpetrada por quienes intentan aferrarse al poder y, para ello, reprimen el apoyo a la oposición antes de las elecciones, aun cuando esto pueda provocar estallidos a gran escala cuando el resultado de la elección no sea aceptado por no ser creíble y los partidos perjudicados intenten cambiar los resultados oficiales.

132. Cuando las elecciones están extraordinariamente viciadas, con demasiada frecuencia los gobiernos y las organizaciones internacionales no están dispuestos ni en condiciones de responder. Solamente en un pequeño porcentaje de los casos de elecciones viciadas, los actores internacionales responden o bien con incentivos positivos para que se corrijan las fallas o bien con medidas punitivas para sancionar la mala práctica electoral. Los motivos son claros y se relacionan con

intereses vitales mayores que los estados tienen en cuenta, temor de que se agudice la inestabilidad, falta de confianza en la fuerza de la oposición nacional y, en algunos casos, el no saber si las fallas fueron producto de la mala práctica o simplemente de la mala gestión electoral, aunque en ambos casos se desoiga la voluntad del electorado.

133. En algunos casos, por lo general a causa de la violencia a gran escala, la respuesta de los gobiernos y las organizaciones internacionales es actuar

como mediadores, pero los resultados de tales esfuerzos son variables. Cuando se emprenden simplemente con el propósito de poner fin a la violencia tras las elecciones, la mediación corre el riesgo de brindar a los opositores políticos un incentivo para que fomenten la violencia. Si los políticos deben optar entre perder la elección y abandonar el poder o hacer uso de la violencia para lograr un lugar en un gobierno de unidad nacional, es probable que la mediación tras las elecciones no reduzca la violencia y, por el contrario, la exacerbe.

Kenia y la República Democrática del Congo: Contrastes en la participación de actores internacionales

La mediación internacional de Kofi Annan, Benjamin Mkapa y Graça Machel con el asesoramiento de la Unión Africana y un apoyo internacional amplio y coordinado puso fin a la violencia que se vivió en Kenia después de las elecciones de 2008. Tras 41 días de negociaciones, los aspirantes a la presidencia, Kibaki y Odinga, firmaron el Acuerdo de Diálogo y Reconciliación Nacional, que estableció un gobierno de coalición por partes iguales en el que Kibaki actuaría como presidente y Odinga como primer ministro. También incluía un cronograma para un proceso de reforma constitucional que permitiera que en 2010 Kenia contara con una nueva Constitución.

Las presiones internacionales sincronizadas fueron cruciales para lograr la participación oportuna de los líderes en las negociaciones. Al Panel de Eminencias de la Unión Africana, conformado por Kofi Annan, Graça Machel y Benjamin Mkapa, se le encargó que facilitara las negociaciones, y también se

le encomendó que apoyara al gobierno de coalición a la hora de aplicar los acuerdos alcanzados.

El Panel insistió en que, para poner término al ciclo de violencia generado durante las elecciones, el acuerdo de cese del fuego debía incluir un programa de reforma a largo plazo. El Acuerdo Nacional de Kenia fue exitoso; al incluir un plan de reforma detallado, garantizaba espacio para renegociar las instituciones del gobierno keniano a todos los grupos interesados.

El gobierno de coalición fue responsable de la implementación del Acuerdo Nacional, en la que también participaron diversos interesados, incluidos líderes religiosos, empresarios, la sociedad civil, los medios de comunicación y los asociados para el desarrollo del país. En la actualidad, todos los sectores de la sociedad keniana llevan a cabo el proceso de implementación, que proporciona un valioso control del parlamento y del gobierno de coalición.

Los actores internacionales continúan colaborando con el gobierno y los grupos de interesados. La participación del Panel todavía continúa, a la espera de las elecciones que tendrán lugar en Kenia el próximo año.

El modelo keniano —participación internacional sostenida con apropiación por parte de una apropiación local empoderada— contrasta fuertemente con el enfoque adoptado respecto de la mala práctica electoral que se dio en la República Democrática del Congo aproximadamente en el mismo período.

Las elecciones presidenciales que se celebraron en la República Democrática del Congo en 2006 también fueron el centro de muchas polémicas. Pese al apoyo internacional masivo, dichas elecciones estuvieron acompañadas de violencia, aunque no llegó a los niveles de Kenia en 2008. Con todo, la realización de las elecciones sumió al país en una crisis profunda que duró aproximadamente seis meses.

Mientras que en la etapa previa a las elecciones de 2006 hubo mucha participación y ayuda internacional a la República Democrática del Congo, luego de las elecciones el seguimiento fue casi nulo. Los actores internacionales y nacionales volvieron rápidamente a sus actividades normales, sin

reflexionar sobre cómo hacer que las elecciones de 2011 en el país fueran pacíficas y lograran la confianza y legitimación de la población.

Más de un año antes de las elecciones de noviembre de 2011, las organizaciones democráticas y los grupos de derechos humanos nacionales e internacionales advirtieron que el presidente Joseph Kabila estaba manipulando las normas y las instituciones electorales; pero nadie prestó atención a dichas advertencias.

Los comicios de 2011 en la República Democrática del Congo fueron muy mal gestionados, lo que hizo que los grupos locales invocaran fraude y que los políticos de la oposición acusaran a Kabila de haber robado las elecciones. Los observadores internacionales indicaron que era imposible determinar quién había ganado. La violencia estalló en todo el país y obligó a miles de personas a abandonar su hogar.

Pese a que las elecciones fueron extraordinariamente viciadas, no recibieron atención diplomática y poco se hizo por intentar resolver el conflicto. Hasta ahora no se ha realizado ningún esfuerzo por garantizar que las próximas elecciones del país no sean un calco de las de 2006 o 2011.

134. Las investigaciones de la Comisión sugieren que, si los actores internacionales no han participado en el proceso electoral de un país antes de una elección viciada, es muy poco probable que lo hagan después de celebrados los comicios.⁶⁵ Y cuando los actores internacionales esperan hasta que se celebren elecciones extraordinariamente viciadas, sus

opciones instrumentales tienden a reducirse: pueden aplicar medidas punitivas y sanciones, con el riesgo de que tendrán pocos efectos a corto plazo en los resultados electorales, o pueden participar en la mediación, con el riesgo de quitarle legitimidad a la elección y producir un resultado que no refleje la voluntad del electorado.

135. La misma investigación muestra que, cuando los actores internacionales participan en el proceso electoral antes de las elecciones potencialmente viciadas y ofrecen incentivos positivos o una combinación de estrategias positivas y medidas punitivas, con frecuencia la calidad de las elecciones mejora el día del sufragio. La participación internacional temprana no hace que una elección extraordinariamente viciada se convierta en un ejemplo de integridad electoral, pero proporciona pruebas de un cambio positivo de la calidad de la elección que puede aprovecharse. Esto sugiere que, si hay seguimiento, si se le presta atención al tema a largo plazo y se usan los informes de los observadores electorales como parte de un proceso a largo plazo especialmente destinado a mejorar la integridad electoral, se podrán ver mayores cambios positivos.

La comunidad internacional debe establecer zonas de alerta

136. Los programas internacionales para fomentar y proteger la integridad de las elecciones deben establecer zonas de alerta, es decir, situaciones que, de darse, requerirán una respuesta regional e internacional más unificada para corregir los ejemplos más notorios de malas prácticas electorales. Una posible zona de alerta es una mala práctica electoral que llegue a constituir una usurpación ilícita e inconstitucional del poder. Algunas organizaciones internacionales, tales como la UA, la OEA y la Comunidad Británica de Naciones, se han comprometido a responder con firmeza a los golpes de estado. Las organizaciones regionales deben ampliar este compromiso a las situaciones en las que los gobernantes derrotados se nieguen a retirarse y traspasar el poder, como se reconoce en la Carta Africana de Democracia, Elecciones y Gobernabilidad (Artículo 24.4.) y establecer mecanismos que pidan cuentas a quienes sean responsables

del uso internacional de la violencia política para privar a los electores de su derecho al voto y eliminar a la oposición, o impedir de otras formas las elecciones con integridad.

137. En este caso, nuevamente, la clave radica en la preparación. Los actores internacionales deben estar atentos a los problemas que surjan con anterioridad al día de los comicios. Deben conocer claramente las expectativas durante todo el ciclo electoral. Las primeras señales de mala práctica electoral deben detonar un compromiso político de alto nivel. Si, a pesar de todo, las elecciones llegan a la zona de alerta, los actores internacionales deben reaccionar con celeridad y de manera contundente para condenar tales situaciones.

Observación electoral internacional

138. La observación electoral es una herramienta clave para promover y proteger la integridad electoral. Sin embargo, los donantes internacionales y los gobiernos democráticos no la han aprovechado al máximo. En particular, no han sacado todo el provecho posible de los informes de observación previos a las elecciones para hacer más por evitar que las elecciones sean extraordinariamente viciadas o que se haga uso político de la violencia durante los comicios. Tampoco han hecho lo suficiente por utilizar los informes de los observadores después de las elecciones para fortalecer los procesos políticos de integridad electoral y cambio democrático durante todo el ciclo electoral antes de la siguiente elección. Por último, los donantes y los gobiernos no han trabajado lo suficiente para crear capacidad de observación electoral en los países.

139. La observación electoral ha sido una poderosa herramienta para el cambio democrático en tres áreas diferentes: en primer lugar, ha ayudado en las transiciones hacia la democracia de países autoritarios;

en segundo lugar, ha mejorado la calidad de las elecciones a lo largo del tiempo; y, en tercer lugar, ha ayudado a la diplomacia que intenta corregir las elecciones viciadas, o bien preventivamente antes de los comicios, o durante los comicios y en el conteo posterior a la elección.⁶⁶

140. Entre 1990 y 2005, la observación electoral internacional se convirtió en una norma mundial y aumentó drásticamente el número de misiones de observación. Ante esta expansión, si la observación fuera una herramienta eficaz para ampliar la democracia, cabría esperar que, si todas las demás cosas se mantuvieran constantes, la observación debería hacer que fuera más difícil que los gobernantes autoritarios fueran reelectos. Eso es precisamente lo que muestran los datos. En ese período de observación electoral, el porcentaje de gobernantes autoritarios que fueron reelegidos se redujo casi un 40 por ciento.⁶⁷ En algunas partes del mundo, y especialmente en África, la reducción fue incluso mayor. Obviamente son muchos los factores que contribuyen a las elecciones de transición y la observación electoral es tan sólo uno de ellos. Sin embargo, los resultados obtenidos a lo largo del tiempo y en las diferentes regiones avalan sistemáticamente la hipótesis de que la observación electoral fomenta el cambio democrático. El hecho de que en las elecciones observadas se producen más cambios de gobernantes que en las que no son observadas es, una vez más, congruente con la idea de que la observación electoral ayuda a generar un cambio democrático.

141. Muchos grupos de observación aspiran a ayudar a mejorar a largo plazo las elecciones de los países que expresan el deseo de un cambio democrático. Pero en este campo, los resultados son desiguales: un académico informa que, cuando llegan repetidamente misiones de observación a un país, la calidad de las elecciones suele

mejorar; sin embargo, otro académico señala que ese resultado es válido para los países de Europa Central y Oriental, pero no en otras partes del mundo.⁶⁸

142. Los grupos de observación más profesionales y experimentados consideran que el viejo estereotipo de los observadores que llegan súbitamente al país una semana antes de los comicios y se centran únicamente en la mala práctica del día de los comicios es un enfoque erróneo. Los buenos observadores saben que el fraude y la mala práctica electorales con frecuencia se dan varios meses, o incluso años, antes de los comicios, y que la observación electoral debe comenzar en una etapa mucho más temprana del ciclo electoral. Las pruebas empíricas muestran que, ya en 2005, las misiones de observadores con más experiencia duraban mucho más que a principios de la década de los 90. En 2005, las principales organizaciones de observadores aprobaron la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional y el Código de Conducta correspondiente, donde se armonizaban las normas de observación. Como resultado, en la actualidad, los observadores generan regularmente información que permitiría que los gobiernos democráticos y las organizaciones internacionales y regionales participen en los procesos más fundamentales de la integridad electoral con mayores conocimientos (y en una etapa más temprana).

143. Como ya se señaló previamente y teniendo en cuenta los incentivos positivos asociados, tomar medidas y prestar atención más precozmente con frecuencia mejora la calidad de las elecciones. Estas medidas tempranas deberían ser la norma; no la excepción. Y, aparte del uso de los informes previos a las elecciones para tomar medidas con antelación, la ayuda a largo plazo de los donantes debería estar explícitamente ligada a las recomendaciones de los informes de los observadores electorales,

a efectos de lograr una mayor sinergia de los esfuerzos por construir una gobernabilidad democrática local autosostenible. Debería ser común que en cada uno de los países cuyos comicios fueron observados hubiera, después de las elecciones, un diálogo entre los grupos de observadores internacionales y nacionales, las autoridades electorales y los actores políticos. En dicho diálogo se deberían identificar las áreas que necesitan reformarse, analizar la posible ayuda internacional para las reformas e intensificar la preparación conjunta para las siguientes elecciones.

144. Estos cambios deben ser acompañados de una gran inversión en el desarrollo de capacidades y el aumento de la credibilidad de la observación electoral nacional. A la larga, los actores nacionales son el componente clave para las elecciones con integridad. Tal como se expuso en el Capítulo 3, las agrupaciones ciudadanas apartidistas han supervisado exitosamente las elecciones de más de 90 países, y con frecuencia realizaron aportes significativos para el logro de elecciones celebradas con integridad. A su vez, estos grupos de ciudadanos ahora constituyen una prometedora red mundial de monitores nacionales que comparten regularmente las mejores prácticas y analizan las estrategias para lograr los mejores resultados.

Desarrollo de capacidades para la gobernabilidad democrática

145. La democracia debe ser de apropiación local. Para lograr el cambio democrático, debe haber un electorado enérgico y movilizado, además de instituciones nacionales que respeten las normas democráticas y puedan prestar servicios.

146. Cada año, los donantes internacionales invierten varios miles de millones de dólares en desarrollar capacidades locales para la gobernabilidad democrática. A pesar de

la magnitud de estas inversiones, resulta difícil evaluar si la ayuda logra eficazmente los resultados deseados. Pese a que parte de la dificultad radica en la naturaleza de las tareas, algunos de los errores son atribuibles a los donantes, los proveedores de ayuda y los encargados de desarrollar y gestionar proyectos que no le han asignado prioridad a la evaluación y no han incluido las mejores prácticas de evaluación en los diseños. Con demasiada frecuencia, los proyectos se evalúan en función de sus productos y no de sus resultados. También con demasiada frecuencia, los proyectos apuntan a mejorar la administración pública y apenas tienen relación con la gobernabilidad democrática y el proceso político necesario para que funcionen.

147. La capacidad para la gobernabilidad democrática implica tanto asesoramiento técnico como incentivos políticos. A menudo se escuchan quejas de que la ayuda internacional no hace más que proveer parches técnicos para solucionar problemas políticos, pero lo cierto es que el asesoramiento, los recursos y las innovaciones de naturaleza técnica pueden ser ingredientes clave para mejorar la integridad electoral. Para mencionar solamente dos ejemplos de importancia, cabe destacar que la técnica del conteo paralelo de los votos por parte de OSC independientes y los propios partidos políticos puede aumentar la confianza en los resultados y calmar los ánimos tras las elecciones. Las campañas comunitarias contra la violencia, la creación de redes sistemáticas de control de la violencia y advertencia temprana, y el empleo de información aportada por los ciudadanos por teléfono o a través de páginas web, en combinación con la información verificada por observadores calificados, pueden prevenir la violencia electoral y limitar su impacto.

148. Lo que no hace la ayuda internacional es abordar los aspectos políticos del desarrollo de capacidades democráticas.

Diálogo sobre la transición hacia la democracia entre Egipto e Indonesia

En 2008, en Indonesia se inauguró el Foro de la Democracia de Bali, que reunió a representantes de dentro y fuera de la región para promover un debate y generar ideas sobre la democracia en Asia. Como foro intergubernamental, esta iniciativa, que en un principio incluía a representantes de 42 países, en 2011 llegó a contar con representantes de más de 80 países, aparte de grupos tales como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), la UE y la ONU. El Foro representa el compromiso real de Indonesia de promover los valores democráticos en Asia.

Una manifestación concreta de este compromiso es el diálogo entre Egipto e Indonesia sobre la transición hacia la democracia, conformado por una serie de talleres organizados por el Instituto para la Paz y la Democracia de Bali con

el fin de intercambiar, con los activistas y líderes egipcios, experiencias sobre la transición indonesia hacia la democracia. Los talleres operaron como foro de debate sobre diversos problemas tales como, por ejemplo, libertad de los medios, gestión electoral, justicia en la transición, papel del ejército en la política democrática y función del Islam en la democracia.⁶⁹

El Foro de Bali es tan sólo un ejemplo del potencial creciente de un nuevo tipo de compromiso internacional destinado a promover la integridad electoral y la democracia. Las democracias emergentes en proceso de consolidación, tales como Indonesia, pueden cumplir una función más destacada en esta área, y eso es justamente lo que está ocurriendo cada vez más.

A menudo no se logran todos los objetivos de los proyectos, pero no debido a una falla de sus diseñadores, sino debido a que los gobiernos nacionales y los líderes locales no se sienten motivados para trascender los cambios superficiales y adoptar plenamente los valores democráticos subyacentes a los proyectos. Con la misma frecuencia, los gobiernos donantes no ofrecen apoyo, estímulo o incentivos políticos para que los gobiernos nacionales los implementen. En otras palabras, los donantes a menudo no proporcionan la dirección política que facilitaría una implementación exitosa. La ayuda internacional debe trascender el asesoramiento técnico y crear alicientes políticos para lograr la implementación.

149. Por otra parte, la ayuda también debe adaptarse a los nuevos problemas que debe enfrentar la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, los donantes internacionales deben analizar qué necesitan los organismos electorales para resolver nuevos problemas tales como la fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos y las campañas, la regulación de los medios de comunicación y la publicidad, y formas de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas de las innovaciones tecnológicas.

150. Otra inquietante tendencia del desarrollo de capacidades a nivel internacional son los estímulos para la adopción de tecnologías electorales cuyo costo es, a la larga, mayor del que los países estarán probablemente en condiciones de

pagar, lo que genera dependencia respecto de proveedores internacionales que deben entonces operar y controlar tecnologías y procesos que son cruciales para los países. Gran parte de la ayuda para el desarrollo de capacidades pasa por alto el hecho de que, si se desarrollan capacidades locales, cada vez será menos necesario recurrir a la asistencia internacional. Toda la ayuda debe apuntar a su sustentabilidad y a su apropiación por parte del país receptor. Aun cuando sea un esfuerzo a largo plazo, la asistencia a la democracia no debe generar dependencia de la supervisión e intervención internacionales. La ayuda debe ser rentable, sostenible y tecnológicamente apropiada, y debe prestar especial atención a las referencias que permitirán darle fin.

Superación de la incoherencia estratégica de la asistencia a la democracia

151. Tal como está diseñada y tal como se administra en la actualidad, la asistencia a la democracia sufre dos tipos de incoherencias. En primer lugar, los defensores internacionales de la democracia no han logrado un acuerdo sobre las prioridades y estrategias para ayudar a la democracia y promover las elecciones con integridad. En segundo lugar, la asistencia a la democracia es, por lo general, una idea de último momento que acompaña la ayuda para el desarrollo y la seguridad. La primera incoherencia impide optimizar el uso de los recursos, que son limitados, y la segunda implica que otros programas e intereses de los donantes prevalezcan respecto de la asistencia a la democracia.

152. Contar con una estrategia para promover y proteger la integridad de los procesos electorales puede ayudar a que se superen ambos problemas. Tal estrategia incluye varias facetas diferentes:

153. *En primer lugar*, los donantes deben dar prioridad a ayudar a los gobiernos y ciudadanos a resolver los cinco problemas básicos de la integridad electoral descritos precedentemente: construcción de un Estado de derecho; creación de organismos electorales profesionales, capaces e independientes, que organicen elecciones transparentes dignas de la confianza de la población; desarrollo de la democracia como un sistema de seguridad recíproca, que elimine el enfoque de ganadores absolutos y apoye a la oposición y a los partidos políticos; eliminación de las barreras que impiden una participación igualitaria; y fiscalización del financiamiento político.

154. *En segundo lugar*, los donantes deben ayudar a desarrollar la capacidad entre los ciudadanos locales para que monitoreen, informen y evalúen sus propias elecciones. Para que la democracia sea autosostenida, el sistema nacional de observación electoral debe complementar —y en última instancia suplantar— a la observación electoral internacional.

155. *En tercer lugar*, se deben usar de una manera mucho más estratégica los informes de los observadores electorales internacionales y nacionales, a efectos de mejorar a largo plazo la integridad de las elecciones. Los gobiernos donantes deben usar los informes de los observadores previos a las elecciones para colaborar con los gobiernos y la sociedad civil antes de que se produzcan elecciones viciadas. Una vez realizados los comicios, debería ser habitual que los observadores internacionales y nacionales, la sociedad civil, los donantes y los gobiernos evalúen su actuación y establezcan referencias y prioridades para mejorar la integridad electoral para las siguientes elecciones.

156. *En cuarto lugar*, para que este enfoque sea exitoso, los donantes deberán cambiar cómo abordan sus actividades destinadas

a financiar las elecciones, que sufren enormes altibajos: se desembolsan enormes importes cerca del día de los comicios, pero casi nada antes o después. El enfoque que se plantea en este informe es que los donantes no inviertan tanto en las elecciones propiamente dichas, sino que inviertan más en los años anteriores o posteriores, con el fin de fortalecer a los organismos electorales, mejorar la educación de los votantes, impulsar la reforma electoral y llevar a cabo otras actividades a largo plazo que sirvan para proporcionar condiciones electorales de igualdad de competencia.

157. *En quinto lugar*, los donantes deben comprender el hecho crucial de que las elecciones forman parte de un proceso político más amplio y de una estructura social que debe examinarse y rendir cuentas. Si no hay un proceso político democrático que lleve a las elecciones y las trascienda, tampoco habrá elecciones con integridad, ni una relación democrática entre los ciudadanos y su gobierno. Si bien la asistencia técnica cumple una función en la promoción y protección de la integridad electoral, no debe sustituir la atención y la participación en la política. La tecnología para la democracia debe ser acompañada por diplomacia para la democracia. Pero para esto no se precisa mano dura, sino, más bien, mucho tacto. Organizar diálogos y compartir experiencias son componentes esenciales de la asistencia para desarrollar capacidades para la gobernabilidad democrática. En este sentido, uno de los avances más importantes es la disposición de las democracias más nuevas —muchas de las cuales deben enfrentar problemas que no son habituales en las tradicionales, tales como pobreza, divisiones sociales, polarización étnica o religiosa, e injerencia militar en la política— a compartir entre sí sus experiencias y, a la vez, aclarar que la integridad electoral es esencial para la legitimidad democrática.

158. *En sexto lugar*, los donantes deben esforzarse por superar sus propias incoherencias en materia de asistencia, que hacen que la asistencia para la democracia, el desarrollo y la seguridad se consideren actividades separadas. La democracia, la seguridad y el desarrollo están interrelacionados entre sí. Las políticas internacionales de seguridad y desarrollo tienen efectos profundos en las oportunidades para fortalecer la integridad electoral y otros aspectos de la democracia. Con demasiada frecuencia la asistencia para el desarrollo y la seguridad se conforman de manera tal que socavan los procesos democráticos.

159. *En séptimo lugar*, se necesitan cambios en la asistencia para el desarrollo y la cooperación en seguridad internacionales. En particular, el apoyo a las elecciones con integridad y a capacidades e instituciones que permitan que las elecciones tengan integridad debería ser tratado como parte integral de la asistencia para el desarrollo y la seguridad. Para eso se requiere un marco en el cual el desarrollo incluya las libertades básicas, los derechos cívicos y el empoderamiento de la ciudadanía, en tanto la gobernabilidad democrática es la mejor garantía para la seguridad.

160. *En octavo lugar*, en un marco como ese, el desarrollo debe contribuir a la creación de pluralismo político, así como modalidades de gobernabilidad democrática y cultura política que reduzcan los riesgos electorales. En los hechos, gran parte de la asistencia internacional para el desarrollo favorece a la rama ejecutiva de los gobiernos. Es más, si el apoyo de la sociedad civil no es sensible a las desigualdades políticas y económicas de las sociedades, puede exacerbar los desequilibrios políticos del proceso democrático. Los donantes y los países asociados deben dar prioridad al fortalecimiento de toda la gama de actores políticos que participan en el proceso

democrático de los países, incluidos los parlamentarios, los partidos políticos de la oposición, el gobierno, los medios de comunicación independientes y los organismos electorales independientes.

161. *En noveno lugar*, es preciso que la cooperación internacional en materia de seguridad le preste mucha más atención a las políticas y programas que fomentan la integridad de las elecciones. La ayuda y las alianzas centradas en la seguridad deben valorar y fomentar el pluralismo político y el Estado de derecho que, a la larga, dan sustento a la estabilidad y la democracia. Las elecciones fraudulentas se asocian con violencia civil e inestabilidad, y hacen peligrar la seguridad de los seres humanos. Los sucesos políticos de 2011-2012 han demostrado que las alianzas sobre seguridad con líderes que conservan el poder gracias a elecciones fraguadas no son más que un castillo de arena. La verdadera seguridad se arraiga mejor en los cimientos de la legitimidad democrática.

162. Es por este motivo que los países posconflicto requieren atención especial en este sentido. Las organizaciones internacionales y los gobiernos donantes deberían abordar la consolidación de la paz como un proceso a largo plazo que requiere competencia política abierta para poder estructurar los conflictos sociales y su solución. La competencia democrática no debería ser sacrificada en aras de la estabilidad a corto plazo. Para ello se requiere que los custodios internacionales de los acuerdos de paz tomen con seriedad la tarea de crear la democracia como un sistema de seguridad recíproca, y que los acuerdos entre las facciones en pugna dispongan una reducción de la política de ganadores absolutos.

Democracia, elecciones con integridad y marco para el desarrollo a partir de 2015

163. A la fecha en que terminamos nuestro trabajo, los gobiernos y la sociedad civil están comenzando a analizar el marco para el desarrollo que se aplicará a partir del año 2015, vencimiento del plazo que se fijó para la consecución de los ODM. Les instamos a tener en cuenta que el nuevo marco debe reconocer que la libertad y la igualdad política son esenciales para el desarrollo, y destacar la necesidad de que todas las personas del mundo participen en las decisiones políticas que las afectan. Al respecto, las democracias más recientes han logrado importantes avances, lideradas por Mongolia, que consideró que los ocho ODM originales desconocían la importancia central de la democracia para el desarrollo y creó un noveno ODM centrado en los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la lucha contra la corrupción.

164. Dentro de este nuevo marco, las elecciones con integridad deben ser tanto una referencia como un instrumento. Las elecciones con integridad garantizan mejor la libertad, la igualdad política y la rendición de cuentas democrática. Un programa que implemente elecciones celebradas con integridad, con énfasis en la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas, puede ser el catalizador para lograr mejor gobernabilidad, derechos más afianzados, mayor seguridad y desarrollo humano.

Capítulo 5: Recomendaciones

Recomendaciones al nivel nacional

1. Para fomentar y proteger la integridad de las elecciones, los gobiernos deben:
 - construir un Estado de derecho que garantice que los ciudadanos, incluidos los contrincantes políticos y la oposición, cuenten con recursos jurídicos para corregir las situaciones que les impidan ejercer sus derechos electorales;
 - crear organismos electorales profesionales y competentes, que puedan actuar con total independencia, incluida la disponibilidad garantizada de acceso oportuno a los fondos necesarios para llevar a cabo las elecciones y funciones que les permitan organizar elecciones transparentes que se ganen la confianza de la población;
 - crear instituciones, procesos y redes que desalienten la violencia electoral y, si no resultaran exitosos, sancionen a los perpetradores;
 - reformar y diseñar sistemas electorales y aplicar procedimientos que reduzcan las dinámicas políticas de ganadores absolutos;
 - eliminar las barreras a la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías, las personas con discapacidades y otros grupos que tradicionalmente han sido marginados, y adoptar medidas positivas para promover el liderazgo y la amplia participación de la mujer, incluso a través del uso sensato de cuotas;
 - controlar el financiamiento político mediante la regulación de las donaciones y los gastos, el financiamiento público de las campañas políticas, la divulgación y transparencia de las donaciones y los gastos, y la aplicación de sanciones y penalizaciones en caso de transgresiones.
2. Las organizaciones cívicas deben vigilar el desempeño de los gobiernos en cuanto al abordaje de los problemas de la integridad electoral, a través de vigilancia imparcial y sistemática de acuerdo con los principios internacionales; medidas cívicas destinadas a impedir la violencia electoral; vigilancia de la rendición de cuentas, diversidad e independencia de los medios de comunicación; y medidas que obliguen a los partidos políticos a responder a las necesidades de los ciudadanos.

Recomendaciones para mejorar las medidas nacionales a través del empoderamiento de la ciudadanía y alianzas transnacionales

3. Los ciudadanos que actúen como observadores electorales deben comprometerse a cumplir las normas mundiales para la vigilancia de las elecciones nacionales dictadas por la Red Global de Monitores Electorales Nacionales y acatar las disposiciones de su Declaración de Principios Globales y su código de ética. Los donantes deben invertir en el desarrollo de la capacidad y credibilidad de los sistemas nacionales de observación electoral y apoyar a la Red Global y sus miembros.
4. Los gobiernos deben aliarse con estados de ideas afines y con las OSC de su país para adoptar compromisos específicos respecto de la integridad electoral, el financiamiento de las elecciones y la protección de la libertad de los medios a través de la Sociedad de Gobierno Abierto, iniciativa internacional que insta a los gobiernos a mejorar su desempeño en materia de transparencia, rendición de cuentas e inclusión.

5. Los organismos electorales nacionales deben organizar y crear un proceso de certificación mundial que evalúe y califique su profesionalismo, independencia y competencia, incluida la elaboración de una declaración de principios voluntaria y un código de ética para gestionar elecciones celebradas con integridad.
6. Las fundaciones y otros actores que impulsan la democracia deben crear y financiar una nueva OSC transnacional —Integridad Electoral Internacional— que centre la atención internacional en los países que triunfan o fracasan en la organización de elecciones con integridad. Esta organización cumpliría, en el campo de las malas prácticas electorales, las mismas funciones que Transparencia Internacional en el campo de la corrupción. La misma ocuparía un nicho clave al ayudar a promover la rendición de cuentas sobre cuestiones electorales mediante el suministro de información, análisis y otras vías que incrementen la presión normativa sobre los gobiernos que no celebren las elecciones con integridad.

Recomendaciones al nivel internacional

7. Los donantes deben asignar prioridad al financiamiento de las actividades que se destacan en el presente Informe para fomentar y proteger las elecciones con integridad, con preferencia a la ayuda que permita a los países superar los desafíos de celebrar elecciones con integridad, e invertir en el fortalecimiento de capacidades y eficacia del sistema nacional de observación electoral.
8. Para abordar la amenaza creciente del financiamiento de campañas, partidos y candidatos políticos por parte del crimen organizado transnacional, se hace necesario concentrar la atención internacional y regional de alto nivel en este problema y adoptar las medidas que sean necesarias.
9. Los gobiernos democráticos y las organizaciones regionales e internacionales deben alzarse en defensa de la integridad electoral antes de que tengan lugar las elecciones, para lo que deben anticiparse a los hechos y tener una participación más activa y comprometida durante todo el ciclo electoral de los países donde las elecciones son problemáticas. Si se precisa algún tipo de mediación, el proceso debe llevarse a cabo con suficiente antelación a los comicios y apuntar a garantizar que, en las sociedades divididas, las elecciones no generen ganadores absolutos. La fase de seguimiento no debe centrarse exclusivamente en mejorar las técnicas electorales, sino, más bien, en generar el diálogo y la participación ciudadana que se precisen para el proceso político democrático, que es lo que necesitan las elecciones con integridad y aquello para lo que son más idóneas.
10. Las organizaciones regionales deben determinar y comunicar con claridad zonas de alerta, es decir, malas prácticas electorales notoriamente irregulares cuya violación detonará la aplicación de medidas de condena y sanciones multilaterales, en cuyo caso estas organizaciones estarían obligadas a tomar medidas.
11. La asistencia a largo plazo de los donantes debe vincularse explícitamente a las recomendaciones de los observadores electorales, desde el principio del ciclo electoral

y no solamente poco antes de las elecciones. La práctica común debería ser que en el país se entable un diálogo tras las elecciones entre los grupos de observadores internacionales y nacionales, las autoridades electorales y los actores políticos, para identificar las áreas donde deben intensificarse las reformas, analizar la posible asistencia internacional para impulsar dichas reformas y mejorar la preparación para las siguientes elecciones. La observación electoral subsecuente y el análisis de las recomendaciones de los observadores pueden sentar bases para modificar las estrategias de ayuda, a efectos de que se respeten los principios fundamentales de la integridad electoral.

12. Los donantes deberían incorporar la democracia y las elecciones con integridad a la asistencia para la seguridad y el desarrollo. El desarrollo debería contribuir a fortalecer el pluralismo político, así como modalidades de gobernabilidad democrática y cultura política que reduzcan las pugnas electorales en los entornos carentes de seguridad. Los donantes y los países aliados deberían asignar prioridad al fortalecimiento de la gama completa de actores políticos que participan en los procesos democráticos de los países, incluidos parlamentos, partidos políticos del gobierno y la oposición, medios de comunicación independientes y organismos electorales independientes. La cooperación internacional para la seguridad debe analizar, con mucha mayor profundidad, políticas y programas que alienten la competencia y el pluralismo políticos, con el fin de brindar sustento a la estabilidad y la democracia en el largo plazo.
13. Ahora que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil analizan el enfoque para el desarrollo para los años posteriores a 2015, se debe asignar mayor prioridad a la libertad política como piedra angular del desarrollo, y a la necesidad de brindar mayor espacio y capacidad para que todas las personas del mundo participen en las decisiones políticas que les afecten. Dicho enfoque posterior a 2015 debe incluir programas y objetivos específicos para celebrar elecciones con integridad, con especial énfasis en la inclusión, la transparencia y la rendición de cuentas.

Notas

- 1 Monty G. Marshall y Benjamin R. Cole, *Global Report 2011: Conflict, Governance, and State Fragility* (Vienna, Virginia: Centro para la Paz Sistémica, 2011). El informe es una publicación anual de académicos relacionados estrechamente con el proyecto *Polity*, que califica a los diferentes regímenes según una escala de 20 puntos, de los más autoritarios a los más democráticos.
- 2 Susan Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma: Why Elections Became an International Norm* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2011).
- 3 Todas las definiciones de integridad [que se entrecorren] se han extraído del Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española.
- 4 Carolien van Ham, *Clean Elections, Good Governments? Electoral Fraud and Accountability in Third Wave Regimes*, trabajo presentado en el Taller sobre Problemas de la Integridad Electoral, Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Madrid, 7 de julio de 2012.
- 5 Claudio Ferraz y Frederico Finan, *Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments*, *American Economic Review*, 101 (junio de 2011), pp. 1274–1311.
- 6 Thomas Fujiwara, *Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health*, trabajo no publicado (noviembre de 2010).
- 7 Benjamin A. Olken, *Direct Democracy and Local Public Goods: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, *American Political Science Review*, 104 (2010), pp. 243–67.
- 8 Aila M. Matanock, *International Insurance: Why Militant Groups and Governments Compete with Ballots Instead of Bullets*, tesis doctoral, Universidad de Stanford (2012).
- 9 Robert Dahl, *Polyarchy* (New Haven: Yale University Press, 1971).
- 10 Jack Knight y James Johnson, *The Priority of Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 2011).
- 11 Jean-Marie Baland, Karl Ove Moene y James A. Robinson, *Governance and Development*, en Dani Rodrik y Mark Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics*, Tomo 5, (2010), pp. 4597–656. Ver también Daron Acemoglu y James Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nueva York, Nueva York: Crown Publishers, 2012).
- 12 Amy Alexander, Ronald F. Inglehart y Christian Welzel, *Measuring Effective Democracy: A Defense*, *International Political Science Review*, 33/1 (2012), pp. 41–62.
- 13 Ver Patrick Merloe, *Human Rights: the Basis for Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections*, en John Hardin Young (ed.), *International Election Principles: Democracy and the Rule of Law* (Chicago, Illinois: American Bar Association, 2009), pp. 3–39.
- 14 Margaret Levi y Brad Epperly, *Principled Principals in the Founding Moments of the Rule of Law*, en James Heckman, Robert L. Nelson y Lee Cabatingan (eds.), *Global Perspectives on the Rule of Law* (Londres: Routledge, 2010), pp. 192–209.
- 15 Comité Independiente de Revisión, Informe del Comité Independiente de Revisión sobre las Elecciones Generales celebradas en Kenia el 27 de diciembre de 2007 (Nairobi: Comité Independiente de Revisión, 17 de septiembre de 2008).
- 16 Ídem.
- 17 Lucas Issacharoff, *Keeping the Peace in a Tense Election: Ghana, 2008, Innovations for Successful Societies*, Universidad de Princeton (enero de 2010).
- 18 Susan Hyde y Nicholay Marinov, *Which Elections Can Be Lost?*, manuscrito, Universidad de Yale (2011). La base de datos NELDA está publicada en el sitio <http://hyde.research.yale.edu/nelda/>. Ver también Leonardo Arriola y Chelsea Johnson, *Election Violence in Democratizing States*, trabajo presentado en la conferencia anual de la Asociación Americana de Ciencia Política. Seattle, Washington, septiembre de 2011. La base de datos NELDA y el trabajo de Arriola y Johnson usan diferentes métodos para medir la violencia en los diferentes períodos (1960–2006 y 1985–2005, respectivamente); pero en ambos casos se determinó que en cerca de un 20 por ciento de las elecciones hubo brotes de violencia. Asimismo, en un estudio preparado en 2010 por las Naciones Unidas se determinó que en un 20 por ciento de las elecciones celebradas en todo el mundo durante el año 2008 se produjeron episodios de violencia electoral que provocaron la pérdida de vidas humanas. Ver Philip Alston, Informe del relator especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias: Complemento sobre violencia y muertes relacionadas con elecciones, presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 14º Período de Sesiones, Punto 3 del orden del día (21 de mayo de 2010).
- 19 Ver Shola Omotola, *Explaining Electoral Violence in Africa's "New" Democracies*, *African Journal of Conflict Resolution*, 10/3 (2008), pp. 51–73; las bajas fueron calculadas por Human Rights Watch, *Post-Election Violence Killed 800*, 17 de mayo de 2011, publicado en el sitio <http://www.hrw.org/news/2011/05/16/nigeria-post-election-violence-killed-800>.

- 20 Ver Sylvester Odion Akhaine, *Nigeria's 2011 Elections: The "Crippled Giant" Learns to Walk?*, *African Affairs*, 110/441 (2011), pp. 649–55.
- 21 Ver Akhaine y Human Rights Watch.
- 22 Ver Human Rights Watch e International Crisis Group, *Lessons from Nigeria's 2011 Elections*, *Africa Briefing No. 81*, 15 de septiembre de 2011, publicado en el sitio <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/nigeria/B81%20Lessons%20from%20Nigerias%202011%20Elections.aspx>.
- 23 Elisabeth J. Wood, *Challenges to Political Democracy in El Salvador*, trabajo preparado para la conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington, D.C., 5–8 de septiembre de 2001, p. 5.
- 24 Kristine Hoglund, Anna K. Jarstad y Mimmi Soderberg Kovacs, *The Predicament of Elections in War-Torn Societies*, *Democratization* 16/3 (2009), pp. 530–57.
- 25 Benjamin Reilly, *Post-War Elections: Uncertain Turning Points of Transition*, en Anna K. Jarstad y Timothy D. Sisk (eds.), *From War to Democracy: Dilemmas of Peacebuilding* (Cambridge: Cambridge University Press, 2008).
- 26 Barbara F. Walter, *Designing Transitions from Civil War: Demobilization, Democratization, and Commitments to Peace*, *International Security* 24/1 (1999), pp. 127–55.
- 27 *Elections in Post-Conflict Situations*, documento de antecedentes elaborado para la Comisión Global, publicado en el sitio web de la Comisión.
- 28 Rikhil Bhavnani, *Do Electoral Quotas Work after they are Withdrawn? Evidence From a Natural Experiment in India*, *American Political Science Review*, 103/1 (2009), pp. 23–35.
- 29 Raghavendra Chattopadhyay y Esther Duflo, *Women as Policy Makers: Evidence From a Randomized Policy Experiment in India*, *Econometrica*, 72/5 (2004), pp. 1409–43.
- 30 The Sentencing Project, *Felony Disenfranchisement: An Annotated Bibliography* (Washington, D.C., marzo de 2012).
- 31 Fondo de Defensa Jurídica y Educación de la Asociación Nacional para el Avance de las Personas de Color (NAACP), *Defending Democracy: Confronting Modern Barriers to Voting Rights in America* (Nueva York: NAACP, diciembre de 2011).
- 32 Wendy Weiser y Lawrence Norden, *Voting Law Changes in 2012* (Centro de Justicia Brennan, Escuela de Leyes, Universidad de Nueva York, 2011).
- 33 A.S. Belenky y R.C. Larson, *Voting Queues, Analytics* (primavera de 2008).
- 34 Spencer Overton, *Voter Identification*, *Michigan Law Review*, 105 (2006–2007), pp. 631–82.
- 35 Unión Interparlamentaria, *Is Parliament Open to Women? An Appraisal* (Ginebra: Unión Interparlamentaria, septiembre de 2009), publicado en el sitio <http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn09-e.pdf>.
- 36 Datos obtenidos de IDEA Internacional y ONU Mujeres, *In Pursuit of Justice: Progress of the World's Women* (2011).
- 37 Datos extraídos de IDEA Internacional y ONU Mujeres.
- 38 Cass Sunstein, citado en Knight y Johnson, *The Priority of Democracy*, p. 244.
- 39 Rikhil Bhavnani, *Do Electoral Quotas Work after They Are Withdrawn? Evidence from a Natural Experiment in India*, *American Political Science Review* 103/1 (2009), pp. 23–35; Maria De Paola, Vincenzo Scoppa y Rosetta Lombardo, *Can Gender Quotas Break Down Negative Stereotypes? Evidence From Changes in Electoral Rules*, *Journal of Public Economics*, 94/5–6 (2010), pp. 344–53. Ver Lakshmi Iyer et al., *The Power of Political Voice: Women's Political Representation and Crime in India*, documento de trabajo (2011), publicado en el sitio <http://www.hbs.edu/research/pdf/11-092.pdf>.
- 40 Drude Dahlerup, *Electoral Gender Quotas: Between Equality of Opportunity and Equality of Results*, *Representation*, 43/2 (2007).
- 41 Henry Brady, Sydney Verba y Kay Schlozman, *Beyond SES: A Resource Model of Political Participation*, *American Political Science Review*, 89/2 (1995), pp. 271–94.
- 42 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, Informe Mundial sobre la Discapacidad (Ginebra: OMS, 2011), publicado en el sitio http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/en/index.html.
- 43 *The Bill of Electoral Rights for Citizens with Disabilities* (Estocolmo: IDEA Internacional, 16 de septiembre de 2002), publicado en el sitio http://www.idea.int/elections/upload/Final_Bill_of_Rights.pdf.
- 44 Kevin Casas Zamora, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties* (ECPR Press, 2005).
- 45 Comisión de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, *Witness to Truth*, Informe del Comité de Verdad y Reconciliación de Sierra Leona, Apéndice 5: *Amputations in the Sierra Leone Conflict* (2004).
- 46 Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), *An Action Plan For Electoral Participation of People with Disabilities: Sierra Leone Case Study*,

- Tomo II, Documento IV (julio de 2001), publicado en el sitio http://www.electionaccess.org/publications/briefings/01_06_SierraLeone.htm.
- 47 Kevin Casas Zamora, *Dirty Money, Americas Quarterly* (primavera de 2010).
- 48 James Cockayne, *Transnational Threats: The Criminalization of West Africa and the Sahel, Policy Brief* (Washington, D.C.: Centro de Cooperación Contra el Terrorismo Mundial, diciembre de 2011).
- 49 Centro de Justicia Brennan, Encuesta Nacional: *Super PACs, Corruption, and Democracy*, publicado en el sitio http://brennan.scdn.net/5d2ff3bdfc12b2eb27_pym6b9cdv.pdf.
- 50 Ídem.
- 51 Ídem.
- 52 Harper contra Canadá (Fiscal General), [2004] 1 S.C.R. 827, 2004 SCC 33.
- 53 Lawrence Lessig, *Republic Lost: How Money Corrupts Congress—And a Plan to Stop It* (Nueva York y Boston: Twelve, 2011).
- 54 Magnus Ohman, *Global Trends in the Regulation of Political Finance*, trabajo preparado para la Conferencia Conjunta de la Asociación Internacional de Ciencia Política (IPSA) y el Consorcio Europeo de Investigaciones Políticas (ECPRI), Universidad de San Pablo, Brasil, 2011.
- 55 En todo el mundo, lo más común es que se prohíba usar recursos del gobierno para realizar donaciones políticas (aparte de la asistencia pública controlada). Fuente: IDEA Internacional, *Political Finance Database* (2012), publicado en el sitio <http://www.idea.int/political-finance/index.cfm>.
- 56 Ídem.
- 57 Sarah Birch, *Electoral Malpractice* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- 58 Levi y Epperly, *Principled Principals*.
- 59 Birch, *Electoral Malpractice*.
- 60 Melissa Estok, Neil Nevitte y Glenn Cowan, *The Quick Count and Election Observation: An NDI Handbook for Civic Organizations and Political Parties* (Washington, D.C.: Instituto Nacional Demócrata, 2002).
- 61 Eric Bjornlund, *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy*, (Washington, D.C.: Centro Woodrow Wilson para la Prensa; Baltimore y Londres: The John Hopkins University Press, 2004).
- 62 En la actualidad ya existe un proceso similar para la certificación de las instituciones nacionales de derechos humanos, que se basa en los Principios de París, que establecen un conjunto de normas para las instituciones nacionales de derechos humanos y cuyo cumplimiento es el requisito fundamental para el proceso de acreditación que regula el acceso al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y otros organismos. Los Principios de París se elaboraron en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que tuvo lugar en París del 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron aprobados por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su Resolución 1992/54, de 1992, y por la Asamblea General en su Resolución 48/134, de 1993. El proceso de acreditación requiere el cumplimiento de los Principios de París y consiste en una revisión por pares y es gestionado por un subcomité del Comité Coordinador Internacional de las instituciones nacionales de derechos humanos.
- 63 Alan Wall, Sara Staino, Joram Rukambe, Andrew Ellis, Ayman Ayoub y Carl Dundas, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2006).
- 64 Mark Leonard, *The Dark Flip Side of European Technocracy*, 31 de mayo de 2012, publicado en el sitio <http://blogs.reuters.com/great-debate/2012/05/31/the-dark-flip-side-of-european-technocracy/>.
- 65 El contenido de este apartado se tomó de *International Responses to Flawed Elections*, documento informativo de la Comisión global, publicado en el sitio web de la Comisión.
- 66 Las evaluaciones con mayor información de la observación electoral se basan en un conjunto completo de datos de todas las elecciones celebradas entre 1960 y 2005. Si bien los últimos datos corresponden a 2005, cuando muchas organizaciones de observadores internacionales todavía estaban intentando codificar las mejores prácticas para profesionalizar la observación, los datos presentan importantes conclusiones tanto para la realización de la observación como sobre las tendencias que prevalecían antes de la codificación. Ver Hyde, *The Pseudo-Democrat's Dilemma* y Judith Kelley, *Monitoring Democracy* (Princeton: Princeton University Press, 2012).
- 67 *International Election Monitoring and Credible Elections*, documento de referencia de la Comisión Global, publicado en el sitio web de la Comisión.
- 68 Kelley, *Monitoring Democracy*; Birch, *Electoral Malpractice*.
- 69 Hassan Wirajuda, *Seeds of Democracy in Egypt: Sharing is Caring, Strategic Review* 1/1 (agosto de 2011), pp. 147–58.

Siglas

ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
EE.UU.	Estados Unidos
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (El Salvador)
ISO	Organización Internacional de Normalización
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	organización de la sociedad civil
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea

Agradecimientos

Durante las deliberaciones de la Comisión Global, muchas personas e instituciones colaboraron en su trabajo, por lo que deseamos expresarles nuestro reconocimiento y agradecimiento. La Comisión desea manifestar su gratitud a los 27 estados miembros de IDEA Internacional, que prestaron importante respaldo político y financiero a sus actividades. Se recibió apoyo financiero, además, de los gobiernos de Australia, los Países Bajos y Noruega. El financiamiento del Sr. Harushisa Handa, presidente de Worldwide Support for Development, y la Fundación Kofi Annan, también colaboraron con esta iniciativa.

Stephen Stedman, Director de la Comisión e investigador principal Freeman Spogli del Centro para la Democracia, el Desarrollo y el Estado de Derecho de la Universidad de Stanford, dirigió importantes trabajos de investigación para la Comisión. Un equipo de investigadores de la Universidad de Stanford integrado por: Andrea Abel, Kathryn Aubrey-Horvath, Kara Downey, Lexie Frosh, William Gallery, Kerry Kraemer, Melissa Lee, Samantha Maskey, Kennedy Opalo, Brenna Powell y Lauren Prather, contribuyó a aspectos importantes del programa de investigación de la Comisión.

IDEA Internacional fue anfitrión de un Secretariado que ofreció apoyo a las diferentes facetas de las actividades de la Comisión Global, bajo la dirección de Zachary Alpern y cuyos miembros incluyeron a Therese Arnewing, Alberto Guevara Castro, Rosinah Ismail-Clarke y Valeria Virzì. Asimismo, tanto el Director como el Secretariado trabajaron en estrecha colaboración con el equipo de la Oficina de la Presidencia, integrado por Ruth McCoy, Carlos Oliver Cruz y Kathryn Kirk.

Los miembros de la Comisión Global se favorecieron de asistir a presentaciones informativas de Brigalia Bam, Judith Kelley y Richard Youngs, y el equipo de investigadores aprovechó los valiosos comentarios y la asistencia de investigadores y profesionales en elecciones, democracia y seguridad, incluidos: Leonardo Arriola, Sarah Birch, Dawn Brancuti, Michelle Brown, Sarah Bush, Michael Callen, Daniella Donno, Thad Dunning, Andrew Ellis, James Fearon, Elin Falguera, Susan Hyde, Adrienne LeBas, Steven Levitsky, Nikolay Marinov, Patrick Molutsi, Edward Mortimer, Pippa Norris, Susan Rose-Ackerman, Alberto Simpser, Jack Snyder, Susan Stokes, Haynie Wheeler y Daniel Zovatto.

Los debates entusiastas y productivos del Director con el Grupo Asesor conforman la esencia del Informe. Dicho Grupo, presidido por Vidar Helgesen, incluyó a diferentes profesionales que actuaron a título personal, incluidos: Richard Atwood, Brigalia Bam, Manuel Carillo, David Carroll, Geraldine Fraser-Moleketi, Pablo Gutiérrez, Craig Jenness, Ed Killesteyn, Bernhard Knoll, Janez Lenarčič, Beata Martin-Rozumilowicz, Charlotte McDowell, Patrick Merloe, Georges Nakseu-Nguefang, S.Y. Quraishi, Hugo Sada, Mark Stevens, Michael Svetlik, William Sweeney y Malgorzata Wasilewska.

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2012

© Fundación Kofi Annan 2012

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de IDEA Internacional, la Fundación Kofi Annan, sus respectivos Directorios, Juntas Directivas y/o Estados miembro. Este Informe es independiente de intereses nacionales o políticos específicos.

Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir esta publicación en su totalidad o en parte deben enviarse a:

Kofi Annan Foundation, Apartado Postal 157, 1202 Geneva 20, Suiza

International IDEA, Strömsborg, SE - 103 34 Stockholm, Suecia

Diseño gráfico original por Provokateur: www.provokateur.com

Diseño gráfico para la edición en español: Santángelo Diseño

Traducción: Strategic Agenda, London

Impreso por: Vitt Grafiska, Sweden

Con el apoyo de:



Australian Government
Department of Foreign Affairs and Trade



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands



Una iniciativa conjunta de



Kofi Annan
FOUNDATION

