

## Los procesos electorales en el continente africano

Aldara Collet Rodríguez-Viñes

Lluís Juan Rodríguez

### Capítulo cuarto

#### Resumen:

Pese a las numerosas dificultades a las que se enfrentan los países africanos para celebrar elecciones democráticas, estas resultan un elemento indispensable para la consolidación democrática en el continente. Los procesos electorales son vitales a la hora de contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción de los derechos humanos, la consolidación de las instituciones democráticas, el desarrollo de los partidos políticos y de los medios de comunicación, el fortalecimiento del estado de derecho y la aplicación de las leyes nacionales, así como más oportunidades para el diálogo político y la disminución de los conflictos.

#### Palabras clave:

África, elecciones, proceso electoral, derechos humanos, censo electoral, igualdad de género, educación cívica y electoral, operaciones electorales, observación electoral, violencia electoral.

#### Abstract:

Despite the many problems facing African countries for democratic elections, these are an indispensable element for the consolidation of democracy in the continent. Electoral processes are vital to contribute to the

strengthening of civil society, the promotion of human rights, the consolidation of democratic institutions, the development of the political parties and the media, the strengthening of the rule of law and the implementation of national laws, as well as more opportunities for the political dialog and the reduction of conflicts.

**Key Words:**

Africa, elections, electoral process, human rights, electoral census, gender equality, civic and voter education, electoral operations, electoral observation, electoral violence.

### Introducción: ¿por qué las elecciones son importantes en África?

Con los procesos de descolonización se abrió la puerta a la construcción nacional de los Estados africanos, aunque la democratización tardó algún tiempo más en llegar. Los múltiples procesos democratizadores iniciados en gran parte del continente a partir de los años noventa han desembocado en el intento de una mejor comprensión de los mismos.

La celebración de elecciones resulta esencial para la consolidación democrática en el continente africano, al contribuir al fortalecimiento de la sociedad civil, la promoción de los derechos humanos, la consolidación de las instituciones democráticas, el desarrollo de los partidos políticos y de los medios de comunicación, el fortalecimiento del estado de derecho y la aplicación de las leyes nacionales, así como más oportunidades para el diálogo político y la disminución de los conflictos.

La perspectiva del ciclo electoral es una herramienta conceptual que nos permite comprender las elecciones como un proceso con diferentes etapas que se prolonga en el tiempo, y no como una actividad puntual. Estas etapas comprenden: el establecimiento del marco jurídico, la planificación y la ejecución del proceso electoral, la formación del personal electoral y la educación e información electoral, la inscripción de electores y el registro de candidatos, la campaña electoral, la votación y la jornada electoral, la verificación de los resultados y, por último, el período poselectoral. En cada una de estas etapas entrelazadas que configuran el proceso electoral se identifican diferentes actores, que interactúan y ejercen influencia sobre los demás, incluidos los organismos de gestión electoral, los partidos políticos, el electorado, los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los observadores electorales nacionales e internacionales y las organizaciones internacionales que ofrecen asistencia técnica en materia electoral, entre muchos otros.

Las etapas del proceso electoral no son autónomas. Son interdependientes, y por tanto un fallo en una de ellas puede repercutir negativamente en las demás. Por ejemplo, un error en el sistema de inscripción de los electores podría tener consecuencias negativas sobre el nivel de inclusión del censo electoral, los recursos humanos empleados, los costes del proceso, la disponibilidad del material electoral, el transporte o la seguridad, así como en la credibilidad de la elección en sí misma.

Del mismo modo, los múltiples actores involucrados en las diferentes etapas del proceso electoral están interrelacionados, de modo que si uno de ellos fallase en su cometido o se viera excluido del proceso, esto tendría consecuencias para el resto, minando la credibilidad del proceso electoral. Por ejemplo, si el organismo de gestión electoral de un determinado país rechazara la candidatura de un opositor que es conforme a la ley, esto tendría una repercusión negativa para los electores, que no podrían expresar libremente sus preferencias de voto, y la credibilidad del proceso se vería dañada.



Para que un proceso electoral pueda desarrollarse con éxito, resulta necesario que su credibilidad se mantenga intacta. Si la credibilidad de un proceso electoral se viera comprometida, el proceso de democratización de un país sufriría de manera directa, bloqueando sus objetivos de desarrollo en general. La ausencia de credibilidad en el proceso electoral podría llevar al rechazo de los resultados por parte del partido o del candidato perdedor y de sus seguidores, lo que tendría consecuencias nefastas para la estabilidad del país. Detrás del rechazo a los resultados electorales podrían haber factores de carácter estructural, como la corrupción de la maquinaria electoral o la negación de la alternancia en el poder por parte de los que se aferran a él. Es fundamental, por ello, para la consolidación democrática y el buen gobierno en África, la alternancia política a través de procesos electorales inclusivos y creíbles.

El presente texto no tiene como objetivo dar cuenta de manera exhaustiva de todos los aspectos relativos a las elecciones en África, sino que se limita a presentar una serie de desafíos presentes en los procesos electorales en el continente africano, teniendo en cuenta las diferentes etapas que los conforman y los múltiples actores involucrados en los mismos.

Los procesos electorales son engranajes complejos, en los que se puede encontrar una multiplicidad de intereses, en ocasiones enfrentados. A esto cabe sumar la dificultad de tratar esta cuestión a lo largo y ancho del continente africano, donde las prácticas en la organización de elecciones varían enormemente entre Estados. Por este motivo, pretender abordar de manera exhaustiva los procesos electorales en el continente africano constituiría una labor titánica, que excede los objetivos de este capítulo. Sin mayores pretensiones, este texto ofrece algunos apuntes e ideas para incitar a la reflexión sobre la complejidad de organizar procesos electorales democráticos en los países africanos.

### **Marco jurídico de los procesos electorales: estableciendo las reglas del juego**

El marco jurídico y normativo que rige un proceso electoral está compuesto por las obligaciones internacionales adoptadas por los Estados, la Constitución, la ley electoral y otras leyes vinculadas, como la ley de partidos políticos o la ley de financiación, entre otras, así como por los reglamentos desarrollados por los órganos de gestión electoral.

Los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos con carácter de tratado contienen obligaciones para el desarrollo de elecciones democráticas que son jurídicamente vinculantes para los Estados que los ratifica<sup>1</sup>. A continuación se abordarán algunas de estas obligaciones internacionales adoptadas por los Estados africanos, contenidas en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos.

El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), adoptado en el marco de las Naciones Unidas, ha sido ratificado por 168 estados, incluida la casi totalidad del continente africano, a excepción de Comoras, San Tomé y Príncipe y Sudán del Sur<sup>2</sup>. El artículo 25 del PIDCP reconoce el derecho al sufragio activo y pasivo.

#### Artículo 25 del PIDCP

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

<sup>1</sup> Comisión Europea (2007): Compendio de Normas Internacionales para las elecciones, tercera edición. Bruselas, Bélgica.

<sup>2</sup> Base de datos sobre el estado de los tratados internacionales de la ONU: <https://treaties.un.org>.

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), adoptada por la Unión Africana (UA) en 1981, reconoce en su artículo 13 el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno de su país, aunque no contiene mención alguna a las elecciones<sup>3</sup>.

#### Artículo 13 de la CADHP

1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente elegidos de conformidad con las disposiciones de la ley.
2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país.

En 2007, la UA adoptó la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad, un documento que pone de relieve la importancia de las elecciones democráticas y creíbles en el continente africano. Entre sus objetivos se encuentran la promoción de los principios democráticos, el respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de la legislación vigente, además del apoyo a elecciones libres y legítimas, y la condena a los cambios de gobierno no constitucionales. En febrero de 2014, solo 23 países la habían ratificado y 46 la habían firmado. África Occidental es la subregión del continente africano donde un mayor número de estados ha ratificado la Carta, con un total de 11 estados de los 23 que la habían ratificado en febrero de 2014<sup>4</sup>. A pesar del compromiso que supone la adhesión a este instrumento regional, en ocasiones la aplicación de sus disposiciones resulta insuficiente. En un encuentro de la Red de Observadores Electorales de África Occidental (WAEON) celebrado en Nigeria en 2013, se señaló que, a pesar de que gran parte de los estados de la subregión han ratificado la Carta, estos se ven aquejados de una profunda inestabilidad política, con más de diez intentos de alterar el orden constitucional y democrático desde 2007<sup>5</sup>.

Además, las entidades subregionales, en particular la Comisión Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Comunidad de Desa-

<sup>3</sup> Base de datos sobre el estado de los tratados de la UA: <http://au.int/en/treaties>.

<sup>4</sup> Base de datos sobre el estado de los tratados de la UA: <http://au.int/en/treaties>.

<sup>5</sup> West Africa Election Observation Network (2013): Communiqué. Meeting of the West Africa Election Observers Network (WAEON) on the status of implementation of the African Charter on Democracy, Elections and Governance in West Africa. Del 5 al 8 de mayo de 2013. Abuja, Nigeria.

[https://www.ndi.org/files/Symposium-Communique\\_ENGLISH\\_.pdf](https://www.ndi.org/files/Symposium-Communique_ENGLISH_.pdf).

rollo de África Austral (SADC), han adoptado protocolos que contienen estándares internacionales para la celebración de elecciones democráticas. Estos compromisos muestran que existe en África la voluntad de organizar elecciones democráticas, incluso si los procesos electorales en muchos países todavía no están a la altura de las expectativas de sus ciudadanos<sup>6</sup>.

Es importante que la legislación nacional sea conforme a las obligaciones adoptadas por los Estados a través de su adhesión a los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. En este sentido, la Constitución y la legislación electoral deberían contener ciertas garantías para que las elecciones sean «periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores», en línea con el artículo 25 del PIDCP.

Sin embargo, en ocasiones el marco jurídico nacional contraviene las obligaciones internacionales y se utiliza por parte de los gobernantes como un mecanismo para definir las reglas del juego en su favor, con la finalidad de mantenerse en el poder y limitar las posibilidades de victoria de la oposición. Un ejemplo de esta mala práctica sería el *gerrymandering*, que consiste en manipular la delimitación de las circunscripciones electorales en la legislación o la normativa nacional, con el objetivo de alterar el resultado electoral.

El *gerrymandering* puede ser utilizado para mejorar o empeorar los resultados de un determinado partido político o grupo étnico, lingüístico, religioso o de clase. Es, por tanto, una técnica destinada a quebrar la imparcialidad de un sistema electoral determinado y beneficiar así a ciertos grupos o partidos, generalmente en el poder, perjudicando a otros. El porcentaje de escaños de un distrito podría no coincidir con el peso de la población del mismo, lo que daría lugar a que algunos distritos estuvieran sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados. En su origen, el término hace referencia a la complejidad de crear los distritos electorales y a cómo se pueden producir por este método los efectos electorales deseados<sup>7</sup>. En la práctica, frecuentemente se manipula la delimitación de distritos electorales con la finalidad de que un partido político pueda garantizarse la mayoría de los votos a la vez que margina el mayor número posible de los votos de la oposición en una determinada circunscripción electoral, de modo que dichos votos no se traduzcan en un resultado favorable para la oposición en otras circunscripciones electorales.

<sup>6</sup> Colloquium on African Elections: Best Practices and Cross-Sectorial Collaboration, Final Report. November 11-14, 2009. Accra, Ghana.  
[https://www.ndi.org/files/African\\_Elections\\_Best\\_Practices\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/files/African_Elections_Best_Practices_ENG.pdf).

<sup>7</sup> VALLÉS, J. M. y BOSCH, A. (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona, España.

En **Zimbabue** se repiten las acusaciones de *gerrymandering* desde el año 2000, en el que la oposición acusó al presidente Mugabe de rediseñar las circunscripciones electorales a su favor, reduciendo el número de los distritos electorales urbanos<sup>8</sup>. En 2008, el presidente volvió a ser acusado de esta práctica en la región de Masvingo, donde las circunscripciones electorales pasaron de ser 14 en el año 2000 a 26, sin un aumento sustancial en la lista de electores<sup>9</sup>.

### El desafío del censo electoral en África

Según el derecho internacional en la materia, los estados tienen la obligación de hacer que el derecho al voto sea accesible para todos los ciudadanos que cumplen las condiciones de elegibilidad. Como hemos visto anteriormente, el derecho al sufragio universal está reconocido en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos. Para asegurar la universalidad del derecho al voto resulta indispensable que el proceso de inscripción de los electores sea lo más exhaustivo, preciso e incluso posible.

El registro de los electores consiste en el proceso de verificar la identidad de los electores potenciales y censarlos de acuerdo con unas normas establecidas. Este proceso debería ser imparcial, equitativo, exhaustivo e inclusivo, y los electores habrían de tener garantizado el acceso a dicho proceso de registro, en aras de asegurar el principio de transparencia.

Existen múltiples enfoques en lo que respecta al proceso de inscripción de los electores. En algunos países, la responsabilidad del registro electoral recae en los ciudadanos, que deben inscribirse de manera activa en el censo electoral. Por el contrario, en otros sistemas de carácter pasivo, los electores no han de llevar a cabo ninguna acción específica para ser incluidos en el censo electoral. En algunos países registrarse en el censo electoral es obligatorio, mientras que en otros es voluntario. Además, los sistemas de registro de electores pueden ser continuos, si el censo electoral se actualiza de manera regular y continua, o periódicos, si la actualización del censo electoral es de carácter periódico<sup>10</sup>.

El sistema de inscripción de los electores ha sido objeto de debate en África, donde cada país determina sus procedimientos para poner en

<sup>8</sup> IRIN, *Humanitarian News and Analysis* (2000). Zimbabwe: Opposition accuses government of gerrymandering. 26 de mayo de 2000. Johannesburgo, Sudáfrica.

<http://www.irinnews.org/report/15228/>

[zimbabwe-opposition-accuses-government-of-gerrymandering](http://www.irinnews.org/report/15228/zimbabwe-opposition-accuses-government-of-gerrymandering).

<sup>9</sup> Sokwanele (2008): *Gerrymandering in Masvingo, Zimbabwe*. 20 de marzo de 2008. <http://www.sokwanele.com/thisiszimbabwe/archives/763>.

<sup>10</sup> OSCE/ODIHR (2012): *Handbook for the Observation of Voter Registration*. Varsovia, Polonia.

marcha el censo electoral. Independientemente de que el registro de electores se realice con un sistema continuo o periódico, activo o pasivo, obligatorio o voluntario, el Estado es responsable de asegurar que el censo electoral es inclusivo y representativo de la población de referencia, incluidas las minorías. Además, el Estado es responsable de facilitar el acceso al censo por parte de los ciudadanos, garantizando así la transparencia del proceso.

Los ciudadanos tienen derecho a participar en el proceso democrático y para ello resulta necesario que el registro en el censo electoral se desarrolle de manera exhaustiva, precisa e inclusiva. En el continente africano, estos criterios representan un desafío a la hora de confeccionar el censo. Las administraciones electorales no siempre priorizan estos elementos. En ocasiones no comunican de manera adecuada sobre la fecha límite, los procedimientos de inscripción o la documentación necesaria para poder darse de alta en el censo, limitando así la inscripción de los electores, y especialmente de los grupos sociales infrarrepresentados, como los jóvenes, entre otros. En este contexto, los programas de educación cívica y electoral pueden contribuir a aumentar el carácter inclusivo y exhaustivo del censo.

Las carencias en el censo electoral, en especial las relativas a la falta de exhaustividad, de precisión y el nivel de inclusión, están a menudo relacionadas con los altos costos económicos, ya que mantener el registro actualizado acarrea costos fijos a nivel nacional. Como señala el proyecto ACE Red de Conocimientos Electorales: «El registro electoral establece la elegibilidad de los individuos para emitir su voto. Al ser uno de los aspectos más costosos, absorbentes y complejos del proceso electoral, frecuentemente demanda una porción considerable del presupuesto, de la dedicación del personal y de recursos de la autoridad electoral. Si se hace apropiadamente, el registro electoral confiere legitimidad al proceso. Si el sistema de registro falla, el proceso completo puede ser tachado de ilegítimo»<sup>11</sup>.

Los criterios utilizados para ejecutar el censo permiten analizar la relación entre su coste y su efectividad. Para los sistemas periódicos de registro de electores, los criterios de ejecución del censo electoral incluyen la precisión y la exhaustividad, entre otros. La exhaustividad hace referencia a la proporción de votantes elegibles incluidos en el censo electoral respecto al total de personas que cumplen las condiciones de elegibilidad establecidas en el marco jurídico y normativo. La precisión del censo electoral se refiere a la tasa de error en la introducción de datos sobre los electores individuales, incluido el nombre completo, entre otras informaciones. Esta cuestión es muy relevante, ya que los cambios

<sup>11</sup> ACE Red de conocimientos electorales: <https://aceproject.org/ace-es/topics/vr/onePage>.

en los datos recientes deberán aparecer en la lista de electores durante la jornada electoral, lo que permitirá a los ciudadanos ejercer su derecho al voto de manera efectiva.

Existen objetivos de rendimiento específicos para cada uno de los criterios de ejecución del censo electoral. Las buenas prácticas sugieren que el censo electoral debe aspirar a un 90% de exhaustividad. En otras palabras, se debe esperar que el sistema tenga nueve de cada diez ciudadanos elegibles registrados en el censo electoral. En cuanto a la precisión, las buenas prácticas sugieren que la información sobre los votantes individuales debería estar actualizada al 85% y los errores de entrada de datos no deberían superar el 3% de los registros. La calidad del censo es un elemento clave para asegurar la integridad del proceso, ya que en los errores en el censo se utilizan en ocasiones como herramienta de fraude electoral.

El costo marginal de la inscripción de electores se intensifica a medida que aumenta el número de electores registrados en el censo y que este se aproxima a los objetivos marcados respecto a sus criterios de ejecución. Los primeros ejercicios de registro de electores son relativamente baratos. Los votantes pueden haber estado en su domicilio cuando los agentes del registro les contactan, o pueden haber respondido sin demora a una solicitud enviada por correo para obtener información actualizada. Sin embargo, algunos electores son más difíciles de contactar y los costes de su inscripción en el censo electoral podrían ser mayores. El coste de generar un censo electoral incrementa a medida que este se vuelve más exhaustivo, inclusivo y preciso.

En **Guinea Bissau**, el censo fue actualizado por última vez en 2009 y en las elecciones de 2012 muchos jóvenes no pudieron votar. Se registraron 600.000 electores de 1,5 millones de habitantes, de los cuales el 40% eran menores de 14 años<sup>12</sup>.

En ocasiones el censo electoral puede utilizarse como arma política para excluir a ciertos grupos sociales y limitar su derecho al voto, manteniéndolos apartados del poder. Por este motivo, la confección del censo electoral encuentra a menudo mayores complicaciones en áreas tribales, o en zonas no afines a los partidos en el poder.

En el caso de **Burundi**, los 18 partidos de la oposición exigieron en diciembre de 2014 la dimisión inmediata de la Comisión Electoral Independiente (CENI), a la que acusaron de «fraude masivo» a la hora de inscribir a los 3,7 millones de electores. La comunidad internacional ha expresado su temor en un contexto de violencia política al observar irregularidades

<sup>12</sup> Caballero, C. (2012): ¿Qué pasa en... Guinea Bissau? <http://blogs.elpais.com/africa-no-es-un-pais/2012/03/que-pasa-en-guinea-bissau.html>.

en la distribución de tarjetas de elector. «Si la CENI no se va, haremos un llamamiento a la sociedad civil para parar este proceso electoral» advirtió Jean Minani, presidente del mayor partido de la oposición Frodebu Nyakuri.

En **Costa de Marfil**, se presentó un caso ante la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, alegando que a las minorías se les niega sistemáticamente el acceso a documentos de identificación, lo que les impide participar en el proceso electoral. La denuncia señalaba: «Incluso con una prueba adecuada de la ciudadanía, el gobierno niega beneficios y servicios a los “dioulas” (etnia de origen mande) mediante la creación de obstáculos a la obtención de los documentos emitidos por el Estado, tales como pasaportes, certificados de nacimiento y tarjetas de identificación. También existen numerosos informes que hablan de confiscación de documentos de identidad, citando en la mayoría de los casos la discriminación étnica y religiosa como motivo clave»<sup>13</sup>.

En el caso de **Benín**, los procesos electorales han sido en la última década objeto de protestas debido al sistema de elaboración del censo electoral. Para evitar las frustraciones asociadas a la calidad del censo, se crearon en 2010 la Comisión Nacional del Censo Electoral (RENA) y la Lista de Electores Permanente Informatizada (LEPI). El mandato de estos organismos incluía velar por la calidad de la ejecución del censo electoral en cada una de sus tres etapas: 1) la cartografía censal, que se realizó sin medios económicos suficientes y en menos de 30 días; 2) el censo puerta a puerta; y 3) el empadronamiento. La oposición denunció las «graves irregularidades» presentes en el proceso. Como respuesta a estas malas prácticas, los miembros de la oposición dimitieron en 2011 de sus cargos en las diferentes estructuras de la LEPI, y dejaron que los partidarios del presidente continuaran con el registro de votantes gracias al apoyo de la asistencia electoral internacional, principalmente de la Unión Europea (UE). Hasta la fecha las autoridades de Benín no han mostrado una voluntad política real de obtener un censo electoral inclusivo y representativo del país<sup>14</sup>.

El registro de electores en el censo se usa en determinados países como arma política para retrasar o adelantar ciclos electorales. En la **República Democrática del Congo** se ha aprobado recientemente una reforma del código electoral que prevé una revisión íntegra del censo, con más de 65 millones de entradas, con el propósito de retrasar las elecciones presidenciales de 2016, según Reuters<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Open Society Foundations (2009): *People v. Côte d'Ivoire*. 14 de mayo de 2009. <http://www.opensocietyfoundations.org/litigation/people-v-c-te-divoire>.

<sup>14</sup> ADJAGBA, A. (2011): Las elecciones de Benín, en serio riesgo por el censo. Guin-GuinBali, *Una ventana a África*. 18 de febrero de 2011. Cotonou, Benín.

<sup>15</sup> Reuters (2015): «Congo lower house approves census requirement before 2016 vote». 18 de enero de 2015. <http://af.reuters.com/article/topNews/idAFKBN0KR06520150118>.

En el caso de **Togo**, las elecciones presidenciales se retrasaron hasta el 25 de abril de 2015, aunque inicialmente estaban previstas para el 15 de abril. Este aplazamiento sirvió para resolver problemas con el censo electoral señalados por los partidos de la oposición. Lo anunció el Gobierno, explicando que así tendrá en cuenta las recomendaciones formuladas por el presidente de Ghana, John Dramani Mahama, en nombre de la CEDEAO<sup>16</sup>.

Varios países africanos no tienen una legislación clara sobre la inscripción de electores. Esta ausencia de normas claras puede facilitar la percepción de que se deja a la discrecionalidad de los administradores electorales y a los miembros de mesa permitir o negar el derecho al voto de los ciudadanos. Del mismo modo, en algunos países la normativa sobre cómo establecer la identidad de los electores resulta ambigua, dejando un amplio margen de discrecionalidad sobre el asunto, o bien las reglas sobre esta cuestión carecen de transparencia.

**Argelia**, que celebró elecciones generales en mayo de 2012, ofrece un claro ejemplo de esta situación. Los equipos de observadores internacionales desplegados en el país observaron como se requería a los ciudadanos registrarse para votar durante los comicios, aun cuando la ley electoral de Argelia de 1997 establece que al entrar en el lugar de votación el elector debe presentar «su tarjeta de elector»<sup>17</sup>. El código electoral de 2012 reitera este procedimiento y en otra sección establece que la tarjeta de elector emitida por la *Wilaya* (distrito) deberá ser distribuida a cada votante registrado antes de los comicios. Se llega a establecer que el procedimiento para la creación y emisión de estas tarjetas será definido por ley. El código también señala que, en ausencia de la tarjeta del elector, este podrá votar si está en el censo electoral mostrando un documento nacional de identidad u otro<sup>18</sup>, sin especificar si debe ser o no un documento oficial el que acredite su identidad.

En **Uganda** durante las elecciones de 2011 no parecía existir ninguna ley o reglamento que abordase la prueba de la identidad. El ciudadano no estaba informado de forma clara sobre cuales eran los requisitos de identificación para registrarse para poder votar. No parece haber ningún requisito de identificación para registrarse para votar; uno simplemente rellena formularios. Una vez en el colegio electoral, el único requisito es que el nombre aparezca en el la lista de dicho colegio electoral, y el elector no acredita su identidad con ningún documento<sup>19</sup>. Este procedimiento deja la puerta abierta a posibles manipulaciones.

<sup>16</sup> *Mundo Negro Digital* (2015): «Atrasan diez días las elecciones en Togo». 31 de marzo de 2015. <http://mundonegro.com/mnd/31-03-2015/atrasan-diez-dias-elecciones-togo>.

<sup>17</sup> Código Electoral de la República de Argelia de 1997. Artículo 49.

<sup>18</sup> Código Electoral de la República de Argelia de 2012. Artículo 24.

<sup>19</sup> Commonwealth Secretariat (2011): *Uganda Presidential and Parliamentary Elections*. 18 February 2011, Report of the Commonwealth Observer. pág. 12.

En principio, el derecho internacional no prohíbe establecer condiciones de residencia para que los ciudadanos de un país puedan ejercer el derecho al voto. Sin embargo, existe un creciente reconocimiento a la situación especial de los refugiados y a la necesidad de que se tenga en cuenta su interés en participar en las elecciones en su país de origen. Se trata de un área donde el derecho internacional está actualmente en desarrollo<sup>20</sup>.

El derecho al voto de los refugiados en su país de origen está reconocido en el artículo 25 del PIDCP. Según los datos de el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), se estima que en África al menos 15 millones de personas están refugiadas o desplazadas de su zona de residencia o país de origen. La mitad de ellas está en edad de votar<sup>21</sup>.

El derecho al voto de los refugiados es un derecho político. Sin embargo, resulta conveniente realizar una distinción entre el derecho al voto de los refugiados y su participación efectiva en el proceso electoral en calidad de votantes. El ACNUR considera que «la posibilidad de favorecer o promover la participación en los procesos electorales de los refugiados en su país de origen supone evaluar muchos factores entre los que intervienen la voluntad de apoyar un proceso de repatriación voluntaria». Una de las preguntas que se plantea es en qué medida la participación política supone una mejora de la dignidad del refugiado. Los vínculos entre las garantías para el retorno y la participación política subrayan aún más las conexiones entre los dos procesos, que están relacionadas con la reintegración sostenible de los refugiados en su país de origen. Proporcionando a los refugiados un estatus de ciudadano se promueve una solución duradera a la problemática del exilio. La compleja interdependencia entre la repatriación de refugiados y la consolidación de la paz ha sido reconocida por el ACNUR<sup>22</sup>. **Sudán del Sur** es un buen ejemplo de esta situación.

La participación de los refugiados y los desplazados internos en los procesos electorales puede contribuir a que estos sean genuinamente inclusivos, al reconocer como ciudadanos a ambos grupos en el nuevo sistema político establecido. No obstante, la inscripción de los refugiados y los desplazados en el censo electoral es extremadamente compleja, ya que

---

<http://www.thecommonwealth.org/files/235815/FileName/Uganda-COG-Final-Report.pdf>.

<sup>20</sup> MANDAL, R. (2003): *Political Rights of Refugees*. United Nations High Commissioner for Refugees. Págs. 1-3.

<sup>21</sup> ACNUR (2015): *UNHCR Regional Operations Profile*, África. <http://www.unhcr.org/pages/4a02d7fd6.html>.

<sup>22</sup> LONG, K. (2010). *Voting with their feet: A review of refugee participation and the role of UNHCR in country of origin elections and other political processes*. United Nations High Commissioner for Refugees. Pág. 17.

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4ca08d249>.

en general carecen de identificaciones válidas de identidad, tales como pasaportes o certificados de nacimiento, entre otros.

También plantean dificultades asuntos como la asignación de los refugiados a circunscripciones concretas, así como su voluntad de retorno al país de origen o la ausencia de ella. En efecto, si el ejercicio del derecho de participación política de los refugiados debiese basarse en su voluntad de retorno, resultaría muy complicado para el Estado de origen establecer qué electores externos pueden participar y qué recursos materiales y humanos asignar para facilitar el derecho al voto.

El hecho de que en África los refugiados tiendan a organizarse en torno al concepto de tribu, y no en torno al concepto de ciudadano, añade un mayor grado de complejidad al proceso. Por ejemplo, la ciudad de Goma, situada al este de Zires en **República Democrática del Congo**, refleja esta situación, ya que los refugiados ruandeses que allí habitan se organizan en torno a su etnicidad y no a la noción de ciudadano. A finales de 1998 los hutus crearon la milicia FDLR en los campos de refugiados de Goma, en respuesta a los ataques puntuales de los banyamulenge (tutsis congoleños), apoyados por los tutsis residentes en Ruanda. La situación se mantiene hasta la fecha con brotes puntuales de violencia, haciendo imposible la repatriación y diluyendo el concepto de ciudadanía con derecho a voto.

El caso del referéndum de **Eritrea** en 1993, a través del cual se proclamó la independencia del país, es un ejemplo positivo de participación de electores refugiados en otro territorio. Un tercio de los electores registrados en el censo eran refugiados desplazados en Sudán, y estos reafirmaron el derecho a la autodeterminación a través del voto. El criterio de participación fue amplio y se incluyó a todo descendiente de eritreo que pudiese probarlo y que se inscribiese de forma activa. La constitución de Eritrea, proclamada en 1997, fue en parte el resultado de la inclusión de los refugiados en el referéndum<sup>23</sup>.

## Educación cívica y electoral

Las campañas de educación cívica y electoral, así como la información electoral, son componentes centrales en la organización de elecciones democráticas, ya que permiten que el electorado entienda mejor sus derechos, el sistema político del país y los procedimientos de voto. Estas campañas permiten asimismo movilizar a la ciudadanía y fomentar una mayor participación, lo que contribuye a la generación de confianza y a la legitimación del proceso. En África, la educación cívica y electoral es particularmente importante, ya que estas pueden contribuir, a largo plazo, a

---

<sup>23</sup> *Ibid.*

la reproducción de una cultura y valores democráticos entre los ciudadanos y a la consolidación del sistema democrático.

Las campañas de educación cívica y electoral y de información electoral se complementan, contribuyendo a reforzar la credibilidad de los procesos electorales y los valores democráticos. Sin embargo, existe una clara distinción entre la información electoral, la educación electoral y la educación cívica. La información electoral tiene como objetivo permitir que los electores puedan ejercer de manera efectiva el derecho al voto, e incluye informaciones básicas como el lugar y los horarios de votación, el tipo de elección, los procedimientos de voto y la documentación necesaria. La educación electoral tiene como objetivo la movilización del electorado y sirve para transmitir conceptos de mayor complejidad, como la relación entre elecciones, democracia y derechos humanos, los derechos y las responsabilidades de los electores, así como el carácter secreto del voto y su impacto en el proceso político, entre otras cuestiones. Finalmente, la educación cívica es un proceso continuo que cubre un espectro más amplio que no se limita al proceso electoral. La educación cívica aborda cuestiones como los derechos y las responsabilidades de los ciudadanos, los roles del gobierno y las instituciones públicas, entre otras<sup>24</sup>.

Las campañas de educación electoral pueden promover la participación de los electores en el proceso, explicando la importancia del voto, así como el impacto de este sobre la toma de decisiones y sobre el desarrollo de las políticas públicas que afectan a todos los ciudadanos. La tasa de participación electoral es un indicador del compromiso de los electores con el proceso electoral y de la importancia que estos dan a las elecciones. El porcentaje promedio de las tasas de participación en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar en África en 2014 es de 61,77%, teniendo en cuenta el conjunto de ocho países. En cuanto a las elecciones parlamentarias que tuvieron lugar en África en 2014, el porcentaje promedio de las tasas de participación es de 68,92%, teniendo en cuenta el conjunto de nueve países<sup>25</sup>.

Las campañas de educación e información electoral pueden contribuir a una mejor comprensión de los procedimientos de voto por parte de los electores y, de este modo, fomentar que estos puedan ejercer de manera efectiva su derecho al voto, minimizando los votos inválidos o nulos. El porcentaje de voto nulo es un indicador del nivel de comprensión de los procedimientos de voto por parte del electorado. El porcentaje promedio de votos nulos en las elecciones que tuvieron lugar en África en 2014 es de 4,34%, teniendo en cuenta el conjunto de cinco países<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> ACE Red de Conocimientos Electorales (2013): *The ACE Encyclopedia: Civic and Voter Education*. [www.aceproject.org](http://www.aceproject.org).

<sup>25</sup> Base de datos de participación electoral de IDEA Internacional: [www.idea.int](http://www.idea.int).

<sup>26</sup> *Ibid.*

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales de **Malí** del 28 de julio de 2013 se registró el elevado porcentaje de voto nulo de 11,65%. Entre las razones aducidas para explicar esta cifra, cabe remarcar un déficit en la formación de los miembros de las mesas electorales, así como la falta de información de los electores con respecto a los procedimientos de voto. Además, la papeleta electoral debía plegarse de una manera específica para evitar que la tinta con la que los electores señalaban su preferencia de voto pudiera manchar otros candidatos. El desconocimiento por parte de los electores del procedimiento de pliegue de la papeleta contribuyó en parte al elevado porcentaje de voto nulo en estas elecciones. En este caso, una campaña de educación e información electoral que abordase esta cuestión de manera efectiva podría haber reducido el elevado porcentaje de voto nulo<sup>27</sup>.

En las elecciones legislativas de **Madagascar**, que tuvieron lugar junto con la segunda vuelta de las presidenciales el 20 de diciembre de 2013, la papeleta de voto también debía doblarse de una manera específica para evitar que las manchas de tinta pudiesen invalidarla. El programa de educación e información electoral desarrollado por la Comisión Electoral Nacional Independiente para la Transición y las organizaciones de la sociedad civil dio mucha importancia al mensaje sobre cómo doblar las papeletas de voto, lo que contribuyó a limitar el voto nulo. Los votos blancos y nulos combinados alcanzaron un 4,74% del total de votos emitidos en este caso<sup>28</sup>.

Existe una multiplicidad de actores involucrados en la organización de campañas de educación cívica y electoral. En África, los organismos de gestión electoral suelen tener un rol preeminente en la organización de campañas institucionales, aunque en ocasiones adoptan un papel de coordinación, limitándose a dirigir los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil. En último término, es el marco jurídico el que determina las prerrogativas de los organismos de gestión electoral y las funciones que estos pueden desempeñar en relación a las campañas de educación cívica y electoral y de información al votante. En algunos países la ley incluye entre las prerrogativas de los órganos de gestión electoral la organización de campañas de educación cívica y electoral. Este es el caso de la Comisión Electoral de **Malawi**, de la Comisión Electoral Independiente de **Sudáfrica** o de la Comisión Electoral Nacional Independiente de **Nigeria**, entre otros. En otros casos, los órganos de gestión electoral movilizan y coordinan los esfuerzos de la sociedad civil en materia de educación e información electoral. Tal es el mandato, por ejemplo, de la

<sup>27</sup> Declaración preliminar de la Misión de Observación de la Unión Europea en Malí relativa a la segunda vuelta de la elección presidencial del 11 de agosto de 2013: [http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/mali/pdf/mali-declaration-preliminaire-2-moe-ue-mali-2013\\_fr.pdf](http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/mali/pdf/mali-declaration-preliminaire-2-moe-ue-mali-2013_fr.pdf).

<sup>28</sup> Base de datos de participación electoral de IDEA Internacional: [www.idea.int](http://www.idea.int).

Comisión Electoral Nacional Independiente para la Transición de **Madagascar**. En cualquier caso, es común que los socios técnicos y financieros internacionales, como el PNUD, ONU Mujeres, IFES y EISA, entre muchos otros, apoyen a los actores nacionales en el desarrollo de campañas de educación e información electoral, dentro del marco de la asistencia electoral internacional.

Las campañas de educación e información electoral cubren un amplio espectro de etapas del proceso, y no se limitan al período electoral. Además de informar a los electores sobre los procedimientos de voto en la jornada electoral, es importante que estos cuenten con información sobre otras etapas claves, como por ejemplo los procedimientos de inscripción de electores en el censo electoral o la importancia de mantener la calma y evitar la violencia durante la verificación de resultados y el período poselectoral. Por ejemplo, **Sudáfrica** establece campañas informativas durante el año electoral para informar a los potenciales votantes sobre las condiciones de inscripción en el censo electoral<sup>29</sup>.

Uno de los aspectos transversales en las campañas de educación e información electoral, presente en las diferentes etapas del ciclo electoral, es la importancia de promover la participación de los grupos sociales infrarrepresentados, incluyendo mujeres, jóvenes, ancianos, personas con discapacidad o residentes en poblaciones rurales, entre otros. Además de integrar las perspectivas de estos grupos en los programas de educación e información electoral, es común que se utilicen mensajes específicamente dirigidos a ellos, para movilizarlos de cara al proceso electoral e informar sobre el carácter secreto del voto.

La elección de los medios para transmitir los mensajes de las campañas de educación e información electoral dependen del público que se quiera alcanzar. Una parte importante de los organismos de gestión electoral en África lanzan campañas de educación e información electoral a través de los medios de comunicación de masas, incluyendo televisión, radio y prensa escrita. La prensa escrita excluye a los electores analfabetos, lo que podría resultar poco efectivo en países con bajas tasas de alfabetización entre adultos, como **Chad** (37% en 2012), **Malí** (34% en 2011) o **Guinea** (25% en 2010)<sup>30</sup>. En cuanto a la televisión, cabe remarcar que África es la región con un menor porcentaje de hogares con televisión, limitándose esta cifra al 42% en 2012. Las campañas de educación e información electoral en televisión permiten alcanzar un público determinado, con los suficientes recursos para permitirse el acceso a la televisión, pero al mismo tiempo excluyen a gran parte de la población, incluyendo a aquellos que cuentan con menos recursos o viven en zonas rurales o aisladas. Aunque la radio tiene una mayor presencia que la televisión en

<sup>29</sup> <https://aceproject.org/ace-en/topics/vr/onePage>.

<sup>30</sup> Base de datos del Banco Mundial: <http://data.worldbank.org>.

el continente africano, no toda la población tiene acceso a esta. Los porcentajes de hogares con radio varían dependiendo del país. En **Senegal** 79% de los hogares contaban con radio en 2010, mientras que en **Malawi** esta cifra era del 46% en 2011 y en **República Democrática Congo** del 54% para ese mismo año<sup>31</sup>.

Las campañas de educación e información electoral de proximidad se han revelado como un mecanismo efectivo para transmitir mensajes a la población, especialmente en las zonas rurales. A través de animaciones a nivel comunitario es posible alcanzar a una parte de la población a la que difícilmente pueden llegar los medios de comunicación de masas. Además, una de las ventajas de la educación e información electoral de proximidad es su carácter interactivo y multidireccional, ya que los electores pueden expresar sus preocupaciones y hacer las preguntas que consideren necesarias. Entre las dificultades de las campañas de proximidad, cabe destacar que resulta necesario reclutar y desplegar un número elevado de agentes de sensibilización, lo cual conlleva un coste considerable, así como garantizar la imparcialidad de los mismos. En numerosos países africanos, los organismos de gestión electoral y las organizaciones de la sociedad civil incluyen la sensibilización de proximidad en sus programas de educación e información electoral.

El uso de las nuevas tecnologías también se ha extendido a los programas de educación e información electoral en África, incluyendo el recurso a las redes sociales y a la telefonía móvil. En **Libia**, la Alta Comisión Electoral Nacional recurrió a Facebook para lanzar mensajes de educación e información electoral y alcanzar así a un público más joven de cara a las elecciones al Congreso Nacional General que tuvieron lugar el 7 de julio de 2012<sup>32</sup>. En **Mozambique**, se lanzó una campaña de información electoral a través de mensajes de texto SMS, que durante las semanas previas a las elecciones de octubre de 2009 informó sistemáticamente a un grupo de electores sobre los horarios de votación y los procedimientos de voto, entre otras cuestiones<sup>33</sup>.

### Igualdad de género a través de las elecciones

A pesar de los avances realizados en materia de igualdad de género en el ámbito de la política, las mujeres africanas siguen hoy en día haciendo frente a numerosos obstáculos que dificultan su participación en los procesos electorales, ya sea como candidatas, votantes, miembros de la

<sup>31</sup> International Telecommunications Union (2014): *Final WSIS Targets Review: Achievements, Challenges and the Way Forward*. Geneva, Switzerland.

<sup>32</sup> International Foundation for Electoral Systems (2013): *Voters' Opinions of the Electoral Process in Libya*.

<sup>33</sup> Aker J., Collier P., Vicente P. (2013): «Is Information Power? Using Mobile Phones and Free Newspapers during an Election in Mozambique».

administración electoral o de la sociedad civil. En aras de mitigar estas desigualdades, las políticas públicas nacionales, la gestión de los procesos electorales y los programas de asistencia electoral internacional tienden a integrar, cada vez más, la perspectiva de género.

Algunos estados del continente africano cuentan con presidentes mujeres, que se han convertido en líderes de referencia mundial, como Ellen Johnson-Sirleaf en **Liberia** o Catherine Samba-Panza en la **República Centroafricana**. La representación media de las mujeres en los Parlamentos de África subsahariana es de 22,2%, por encima de otras regiones como el Pacífico, los estados Árabes o Asia, que cuentan, respectivamente, con 15,7%, 16% y 18,4% de mujeres parlamentarias. Además, algunos países africanos lideran la representación parlamentaria de las mujeres a nivel mundial, como **Ruanda**, las **Seychelles** o **Senegal**, con 63,8%, 43,8% y 42,7% de mujeres en sus respectivas cámaras bajas del Parlamento<sup>34</sup>. Sin embargo, a pesar de los grandes progresos realizados en estas últimas décadas, la región africana queda lejos del objetivo de representación del 30% fijado en la Plataforma para la Acción de Beijing.

En cuanto a la representación de las mujeres en los gobiernos locales, apenas se cuenta con datos en la región africana. Según el informe «Las mujeres del mundo», publicado en 2010 por la División Estadística de la ONU, la representación de las mujeres como concejales municipales cuenta con un mínimo de 8% en el norte de África y un máximo de 30% en África subsahariana. Solo 9% de los alcaldes en África subsahariana son mujeres. Para realizar este estudio se ha tenido en cuenta únicamente los 11 países que disponían de estos datos en el caso de África<sup>35</sup>.

La mayoría de los países africanos han adoptado una serie instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho de las mujeres y de los hombres a participar en términos de igualdad en la vida pública y política.

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) reconoce, en su artículo 7, el derecho de las mujeres a participar en la vida política y pública del país en igualdad de condiciones que los hombres, en particular a través del voto en elecciones y referéndums públicos, su presencia en cargos públicos y su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales. De los 54 estados que componen el grupo regional africano de Naciones Unidas, solo dos no son parte de la CEDAW: Sudán y Somalia<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Base de datos de la Unión Interparlamentaria : [www.ipu.org](http://www.ipu.org) ; a fecha del 1 de abril de 2015.

<sup>35</sup> United Nations Statistics Division (2010): *The World's Women*.

<sup>36</sup> Base de datos sobre el estado de los tratados internacionales de la ONU: <https://treaties.un.org>.

- La Resolución 1325 sobre mujer, paz y seguridad, adoptada en el año 2000 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promueve la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz, así como en las situaciones de conflicto y posconflicto.
- La Plataforma para la Acción de Beijing, adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en 1995, establece el objetivo de un 30% de representación de las mujeres en los puestos de toma de decisiones.
- El tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas consiste en promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron establecidos en el año 2000 para un período que abarca hasta 2015. Las discusiones actuales en torno a la agenda de desarrollo post-2015 de Naciones Unidas incluyen también la igualdad de género entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

A nivel regional y subregional también existen una serie de instrumentos que reconocen la igualdad de género y el derecho de las mujeres a participar en la vida pública y política.

- La Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Gobernabilidad, adoptada por la UA en 2007, establece entre sus objetivos promover la igualdad y el equilibrio de género en la gobernanza y en los procesos de desarrollo. A través de su artículo 29, los estados signatarios se comprometen a tomar todas las medidas necesarias para animar la participación activa de las mujeres en el proceso electoral y a asegurar la paridad de género a todos los niveles, incluyendo el poder legislativo.
- El protocolo a la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África, adoptado por la UA en 2003, reconoce en su artículo 9 la obligación positiva de los estados de poner en práctica medidas de discriminación positiva para fomentar la participación de las mujeres en la vida política. En febrero de 2013, 36 países habían ratificado este protocolo y 48 lo habían firmado<sup>37</sup>.
- El protocolo de la SADC sobre género y desarrollo, aprobado en 2008, contiene disposiciones en su artículo 12 por las cuales los estados signatarios se comprometen a que en 2015 al menos 50% de los puestos de decisión en los sectores públicos y privados sean ocupados por mujeres, incluyendo el uso de medidas de discriminación positiva.

<sup>37</sup> Base de datos sobre el estado de los tratados de la UA: <http://au.int/en/treaties>.

Los marcos jurídicos nacionales de los países africanos pueden a su vez contener disposiciones en las que reconocen el principio de igualdad de género y el derecho de las mujeres a participar activamente en la vida pública y política, así como medidas de discriminación positiva, en línea con el artículo 4 de la CEDAW. De los 54 países que conforman el grupo regional africano de la ONU, la Base de datos global de cuotas de mujeres (Quota Project) cuenta con información sobre 41, de los cuales 27 (65,8%) han adoptado en su legislación cuotas de género para el Parlamento<sup>38</sup>.

En el caso de **Ruanda**, la cuota de género adoptada en el artículo 9 de la Constitución ha permitido alcanzar el 63,8% de mujeres en la cámara baja del Parlamento tras las elecciones de septiembre de 2013. La cuota de género se implementó por primera vez en el país en las elecciones de 2003 y desde aquel momento Ruanda es el país con una mayor representación de mujeres parlamentarias a nivel mundial<sup>39</sup>.

Las mujeres candidatas se enfrentan a numerosas barreras que limitan sus posibilidades de ser nominadas por sus respectivos partidos en un primer momento, y luego elegidas. En primer lugar, las dificultades en el acceso a los recursos económicos necesarios para inscribirse como candidatas o para organizar una campaña electoral suelen afectar más a las mujeres que a los hombres, dada la desigual distribución de los recursos económicos en el continente africano y en el mundo. Por este motivo, algunos países africanos establecen en su marco jurídico medidas de discriminación positiva para compensar estos desequilibrios de género. En **Malawi**, por ejemplo, las tasas de inscripción para concurrir a los procesos electorales son menores para las mujeres que para los hombres.

En el continente africano las mujeres han estado tradicionalmente excluidas de los procesos políticos y electorales. No están por lo tanto familiarizadas con las dinámicas a las que se enfrentan los candidatos, lo que limita seriamente sus posibilidades de éxito en la carrera electoral. Los programas de reforzamiento de capacidades dirigidos a las mujeres candidatas pueden dotarlas de los conocimientos necesarios para llevar a cabo una campaña electoral efectiva y maximizar sus posibilidades de ser elegidas. En numerosos países africanos se han llevado a cabo formaciones de este tipo, organizadas en muchos casos por actores nacionales, como por ejemplo las asociaciones de mujeres o los organismos de gestión electoral, y apoyados por organizaciones que trabajan en la asistencia electoral internacional, como el PNUD, el NDI, EISA u otros. Las materias cubiertas en estos programas de reforzamiento de capacidades pueden abarcar los roles del cargo público al que concurren, el marco jurídico para la celebración de elecciones y los mecanismos del

<sup>38</sup> Base de datos global de cuotas de mujeres (Quota Project): [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org).

<sup>39</sup> Ballington, J. (2004): *The implementation of quotas: African Experiences*. In «Quota Report Series». International IDEA.

contencioso electoral, oratoria y técnicas de comunicación política, técnicas de captación de fondos, así como otros mecanismos prácticos para desarrollar una campaña electoral efectiva. Estas formaciones también se pueden utilizar como una plataforma para introducir a las mujeres candidatas en la cuestión de la igualdad de género.

En cuanto al rol de las mujeres africanas como votantes, es difícil determinar en qué medida participan en los procesos electorales, ya que no todos los países africanos cuentan con datos desagregados por género sobre la participación efectiva de los electores en la jornada electoral. La ausencia de datos desagregados por género en los procesos electorales es precisamente uno de los principales obstáculos en el continente africano para poder realizar un diagnóstico acertado de las desigualdades de género y poder así poner en práctica las soluciones adecuadas para corregirlas.

Para que un proceso electoral pueda ser considerado inclusivo, es necesario que el censo de electores sea representativo de la población. En este sentido, el proceso de inscripción de los electores es una etapa clave de la que depende el buen desarrollo de las elecciones. Aunque no se trata de la dinámica general en el continente africano, en algunos países, las mujeres tienden a estar infrarrepresentadas en el censo electoral. En algunas regiones de **Madagascar**, por ejemplo, las mujeres representaban menos del 30% del censo electoral en 2014<sup>40</sup>. Estos desequilibrios pueden corregirse a través de la planificación de un proceso de inscripción de los electores inclusivo, que recurra de preferencia al método puerta por puerta en lugar de centros fijos para informar allá donde no llegan la campaña de educación.

### Operaciones electorales y formación del personal electoral

La organización de elecciones constituye la operación logística que representa el mayor desafío para un Estado en tiempos de paz. En particular, para los países africanos este desafío supone un enorme reto, teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico y político. Las dificultades de cubrir un extenso territorio nacional, como en el caso de la República Democrática del Congo, o un área sin las infraestructuras necesarias, como Sudán del Sur, plantea un gran esfuerzo por parte de los Estados. Tales obstáculos pueden resultar especialmente problemáticos en etapas particularmente sensibles del proceso electoral, como la inscripción de los electores, la entrega del material electoral previa a la jornada de votación y la transmisión de los resultados al finalizar la misma, sobre todo en las zonas rurales y remotas.

<sup>40</sup> Información de la Comisión Electoral Nacional Independiente para la Transición (CENIT) de Madagascar.  
<http://www.ceni-madagascar.mg/>.

**Senegal** ha experimentado en el pasado numerosos problemas con la distribución de credenciales a sus electores, lo que ha sido recurrentemente una fuente de litigio durante los procesos electorales. En 2012, Senegal produjo 200.000 nuevas tarjetas electorales, y de estas se distribuyeron 125.000 en las ciudades de Touba y Mbacke, feudo del entonces presidente Wade<sup>41</sup>.

En 2008 en **Mozambique** hubo problemas con la entrega de los equipos necesarios para llevar a cabo el registro de electores y la emisión de tarjetas para poder votar durante los comicios. Además, los equipos experimentaron varios problemas técnicos, en particular en las zonas rurales. Los partidos de la oposición denunciaron que los equipos defectuosos fueron entregados en las regiones donde sus partidarios se concentraban<sup>42</sup>.

En **Ruanda**, en 2010, poco antes de las elecciones, la distribución de credenciales se retrasó, y 500.000 votantes registrados no recibieron sus credenciales para poder ejercer su derecho al voto<sup>43</sup>.

La celebración de elecciones en época de lluvias también puede tener consecuencias negativas sobre las operaciones electorales y el coste de las mismas. **Madagascar** cuenta con prácticamente un 40% de su territorio inaccesible en época de lluvias. No obstante, las últimas elecciones presidenciales y legislativas se celebraron en ese período con el consecuente aumento del costo electoral, al tener que disponer de helicópteros para organizar la recogida de los resultados<sup>44</sup>.

Los recursos también son necesarios para garantizar la seguridad física de los votantes, sobre todo si las elecciones se llevan a cabo en un entorno de conflicto o con un Estado débil, o si ciertas facciones violentas han quedado al margen del proceso de paz. En estos contextos podría resultar conveniente recurrir a medidas de seguridad adicionales con la finalidad de limitar la corrupción y la manipulación de los resultados. Es el caso de **Guinea Bissau**, donde las campañas electorales se desarrollan con frecuencia en un contexto de violencia y donde los procesos electorales se guían a menudo por los intereses del narcotráfico<sup>45</sup>.

<sup>41</sup> Declaración Preliminar del 28 de febrero del 2012, Misión de Observación Electoral Senegal 2012.

<sup>42</sup> Evrensel, A., ed. (2010): *Voter Registration in Africa. A comparative analysis*. EISA. Johannesburgo, Suráfrica. Pág. 202.

<sup>43</sup> FRED Ndoli (2010): «NEC Urges Speedy Distribution of ID Cards». *The New Times*, 5 de junio de 2010. <http://www.newtimes.co.rw/news/index.php?i=14282&a=29954>.

<sup>44</sup> Informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Madagascar 2013: [http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/madagascar/reports\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2013/madagascar/reports_fr.htm).

<sup>45</sup> Caballero, C. (2012): ¿Qué pasa en... Guinea Bissau? Disponible en: <http://blogs.el-pais.com/africa-no-es-un-pais/2012/03/que-pasa-en-guinea-bissau.html>.

La jornada electoral supone un reto de gran envergadura, tanto en términos logísticos como de recursos humanos. En mayo de 2014, las elecciones en Guinea Bissau se retrasaron por problemas logísticos. La necesidad de reclutar y capacitar a los miembros de las mesas electorales constituye un desafío importante. En **Sudáfrica**, durante las elecciones generales de 2011, más de 200.000 personas estuvieron directamente involucradas en el proceso como personal electoral. Los procesos de reclutamiento se hacen con relativo poco tiempo y hay que asegurar una formación consistente y de calidad a todos los miembros de las mesas electorales del país. Se suele por lo tanto recurrir a la formación en cascada para tratar de llegar a todo el territorio del país. La capacitación necesita considerar el hecho de que alguno de los numerosos miembros de las mesas electorales puede cometer un error que provoque repercusiones considerables para la administración electoral<sup>46</sup>.

La falta de imparcialidad de los miembros de las mesas electorales es una cuestión que ha sido objeto de debate en el continente africano. En **Guinea Ecuatorial**, durante las elecciones del 29 de noviembre del 2009, la formación opositora Convergencia para la Democracia Social (CPDS) denunció que la Junta Electoral Nacional estaba presidida por el propio ministro del Interior y que «el resto de las juntas y mesas electorales» estaban «presididas por miembros del partido del presidente Obiang»<sup>47</sup>.

### Violencia electoral y resolución de conflictos

Por violencia electoral se entiende todo «acto o amenaza de coerción, intimidación o daño físico perpetrado para afectar un proceso electoral o que se desarrolla en el contexto de un proceso electoral». La violencia electoral se puede desarrollar en las diferentes etapas del proceso, ya sea en fase preelectoral, electoral o poselectoral. Esta suele ser consecuencia de profundos desequilibrios estructurales en las sociedades donde tiene lugar, aunque el contexto electoral puede contribuir a caldear los ánimos y acentuar la conflictividad. La violencia electoral puede tener consecuencias nefastas para el proceso electoral y la consolidación democrática, pero también, en términos más generales, para el desarrollo y la estabilidad del país. A continuación se desarrollan algunos casos paradigmáticos de violencia electoral en el continente africano<sup>48</sup>.

En el caso de **Kenia**, la violencia poselectoral, alimentada por divisiones étnicas, se cobró más de 1.500 vidas y generó cientos de miles de

<sup>46</sup> United Nations Development Programme (2007): *Electoral Assistance Implementation Guide*.

<sup>47</sup> <http://www.lavanguardia.com/mobi/noticia/53839120924/La-oposicion-guinea-na-no-impugnara-las-elecciones.html>.

<sup>48</sup> United Nations Development Programme, UNDP (2009). *Elections and Conflict Prevention: A Guide to Analysis, Planning and Programming*.

desplazados internos entre enero y febrero de 2008. La mayor parte de los grupos de observadores concluyó que las elecciones no se habían desarrollado dentro del respeto a los estándares internacionales para elecciones democráticas y que se habían cometido graves irregularidades durante el proceso de consolidación de los resultados. Además, la oposición cuestionaba la imparcialidad de la Comisión Electoral de Kenia. Tomó más de ocho semanas para que los esfuerzos de mediación internacional surtieran efecto, al llegar a un acuerdo de gobierno entre el presidente y el líder de la oposición a finales de febrero.

La violencia electoral también marcó el desarrollo de las elecciones legislativas y presidenciales de **Nigeria** en 2007, con numerosos ataques entre los principales partidos, así como la intimidación a los miembros de la oposición y a los observadores electorales. Unas 200 muertes fueron estimadas por los observadores de la UE en el marco de estos comicios. Los resultados de las elecciones de 2007, que conllevaron el establecimiento de una nueva Asamblea Nacional y la elección de un nuevo presidente, fueron ampliamente cuestionados y despertaron dudas sobre la legitimidad del proceso. En todo caso, la violencia electoral de 2007 en Nigeria fue mucho menor que la de las elecciones de 2003, en las que se dobló el número de muertes asociadas a la violencia electoral. En las últimas elecciones de Nigeria en marzo de 2015 el presidente aceptó de forma pacífica la alternancia, lo que ha supuesto un importante avance para la democratización del país, evitando el violento período poselectoral que parecía ser recurrente en las elecciones nigerianas.

En ocasiones, las tensiones y la violencia, acentuadas en período electoral, pueden facilitar las condiciones para que se dé un golpe de estado. En **Burundi**, en mayo de 2015, las autoridades prohibieron y reprimieron mediante un uso desproporcionado de la fuerza una serie de manifestaciones en contra del tercer mandato del presidente Nkurunziza. Además, se cerraron y quemaron emisoras de radio y se censuraron los medios de comunicación para evitar las críticas de la oposición. En este contexto de violencia electoral, se vulneraron gravemente las libertades de expresión y de reunión y asamblea pacífica, indispensables para la celebración de elecciones democráticas<sup>49</sup>. El 13 de mayo de 2015, algunos elementos del ejército protagonizaron un intento fallido de golpe de estado en Burundi, que tenía por finalidad apartar al presidente del poder, alterando el orden democrático y constitucional.

Los organismos de gestión electoral y la sociedad civil pueden jugar un importante papel en la prevención y la gestión de la violencia electoral, a través de enfoques innovadores en la prevención de conflictos. Los

<sup>49</sup> Declaración de David Martin, jefe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Burundi, 11 de mayo de 2015, Buyumbura, Burundi. <http://www.eueom.eu/burundi2015/>.

mecanismos de alerta temprana y de respuesta rápida permiten realizar un diagnóstico de la situación en tiempo real para poder ofrecer las respuestas necesarias con celeridad. Estos mecanismos se están desarrollando tanto a nivel regional, con el Sistema Continental de Alerta Temprana de la Unión Africana (CEWS), como a nivel subregional, con el sistema de alerta rápida de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, conocido como ECOWARN, entre otros. También a nivel nacional existen numerosas iniciativas vinculadas a la alerta temprana y a la respuesta rápida. En el caso de **Kenia**, tras la violencia poselectoral de 2008, se desarrollaron múltiples iniciativas para la prevención de conflictos. Una de ellas es el desarrollo de la *Women's Situation Room*, que desplegó más de 500 observadores sobre el terreno de cara a las elecciones de marzo de 2013. Estos observadores registraron unos 554 incidentes y transmitieron la información a un equipo de analistas. Un grupo de mujeres eminentes se encargó de mediar en estos conflictos, promoviendo intervenciones rápidas por parte de las autoridades competentes. El sistema de la *Women's Situation Room* contribuyó a reducir la violencia electoral en Kenia en 2013. Esta iniciativa ya se había realizado con éxito desde su creación en 2011 en varios países del continente africano, incluyendo **Liberia, Senegal y Sierra Leona**<sup>50</sup>.

La aplicación de nuevas tecnologías a la prevención de conflictos 2013: su creación es una iniciativa de alerta temprana. En el caso de Kenia, el análisis de la violencia y de los conflictos también puede contribuir a la reducción de la violencia electoral. Un ejemplo sería *Ushahidi*, una empresa keniana de tecnología de la información, que creó una aplicación de código abierto que puede ser utilizada de forma colectiva por las ONG y los individuos para mapear la violencia política<sup>51</sup>. Los informes, que pueden ser enviados por SMS, correo electrónico o a través de la web, precisan de verificación para asegurar su precisión y veracidad<sup>52</sup>.

Uno de los modos más eficaces de combatir la violencia electoral es reforzar la confianza de la ciudadanía en la justicia electoral. El contencioso electoral es uno de los aspectos clave en los procesos electorales, ya que permite a los actores involucrados encontrar vías pacíficas y legales para la resolución de conflictos. Existen múltiples contenciosos electorales, incluido el contencioso relativo a los resultados, el contencioso sobre la inscripción de electores y el registro de candidatos, el contencioso de la campaña electoral y el contencioso relativo a la financiación política. Si los actores involucrados en el proceso perciben que a través del contencioso se pueden resolver los conflictos de conformidad con la ley, es menos probable que recurran a la violencia. En este sentido, un buen

<sup>50</sup> United Nations System in Kenya (2013). *UN Kenya Newsletter*. March 2013.

<sup>51</sup> <http://www.ushahidi.com>.

<sup>52</sup> EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance (2011). *Summary Report: Thematic Workshop on Elections, Violence and Conflict Prevention*. Barcelona, 20-24 June 2011.

funcionamiento de la justicia electoral, así como la percepción de que esta es independiente por parte de los ciudadanos, puede contribuir a encauzar los conflictos por vías pacíficas y a reducir la violencia. En cambio, la percepción por parte de la ciudadanía de que la justicia electoral es partidista o está manipulada por el poder político puede agravar la violencia electoral.

Las elecciones presidenciales de 2010 en **Costa de Marfil** son un ejemplo de cómo una justicia electoral partidista y controlada por el poder puede alimentar la violencia electoral. Tras la proclamación del líder opositor Alassane Ouattara como vencedor por parte de la Comisión Electoral, el Consejo Constitucional anuló los resultados en varias circunscripciones del país, proclamando vencedor al presidente en funciones Laurent Gbagbo. La crisis se prolongó durante meses, causando la muerte de más de 1.000 civiles, el desplazamiento de más de 500.000 personas a otras regiones del país y de unos 94.000 refugiados a Liberia. Las fuerzas de ambos bandos cometieron violaciones de derechos humanos que se podrían equiparar a crímenes contra la humanidad. La crisis terminó con el arresto de Laurent Gbagbo por parte de las fuerzas leales a Ouattara, con el apoyo de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI) y de las tropas francesas<sup>53</sup>.

### Observación electoral

El principal cometido de la observación electoral es evaluar de manera imparcial e independiente en qué medida el desarrollo de un proceso electoral en un determinado país se ha realizado de conformidad con la legislación nacional y con los estándares electorales internacionales. La observación electoral expone ante la opinión pública la calidad de los procesos electorales, lo que contribuye a limitar el fraude por parte de los actores involucrados y a reforzar la credibilidad de los procesos electorales, fomentando la democratización de los países observados<sup>54</sup>.

En el continente africano, la observación electoral internacional se lleva a cabo hoy en día sobre todo por organizaciones internacionales como la ONU, la UE, la UA, la SADC, la CEDEAO, la Liga Árabe o la Commonwealth, así como por ONG internacionales, como el Centro Carter, el Instituto Republicano Internacional (IRI) o el Instituto Nacional Demócrata (NDI), entre otras muchas organizaciones.

<sup>53</sup> <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-ivory-coast>.

<sup>54</sup> MENCHÓN, I. (2014). *Manual Práctico para Observadores Electorales de Corta Duración*. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad, Oficina de Derechos Humanos. Madrid, España. [www.exteriores.gob.es](http://www.exteriores.gob.es).

La observación electoral internacional es un instrumento que impulsa la adopción de medidas que fomentan la credibilidad de los procesos electorales, en particular a través de las recomendaciones contenidas en sus informes. Este fue el caso de las elecciones generales de **Malawi** en 2014, en las que la Misión de Observación Electoral de la UE pudo observar la cristalización de las recomendaciones de las anteriores misiones de 2004 y 2009, de modo que se mitigaron los riesgos a través de la reforma del marco legal.

La UE, la UA, la CEDEAO y la SADC, entre otras organizaciones, son firmantes de la Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional y del Código de Conducta para observadores internacionales de elecciones, adoptado en el marco de las Naciones Unidas en 2005, donde se establece que:

«La observación internacional de elecciones expresa el interés de la comunidad internacional en el logro de elecciones democráticas, como parte del desarrollo de la democracia, que comprende el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley. La observación internacional de elecciones, que centra la atención en los derechos civiles y políticos, forma parte de la supervisión internacional de los derechos humanos y debe llevarse a cabo con el más alto grado de imparcialidad en relación con los contendientes políticos nacionales y debe estar libre de toda clase de consideraciones bilaterales o multilaterales que puedan entrar en conflicto con la imparcialidad. Evalúa los procesos electorales de conformidad con los principios internacionales en materia de elecciones democráticas auténticas y con el derecho interno, reconociendo al mismo tiempo que es el pueblo de cada país quien determina en definitiva la credibilidad y la legitimidad de un proceso electoral».

Las misiones de observación electoral nacional pueden ver cuestionada su legitimidad si se les percibe como parciales a favor de alguno de los candidatos. Por ello resulta indispensable el respeto del código de conducta y la adhesión a una metodología sólida que garantice la imparcialidad y la independencia de la misión.

Entre las diferentes organizaciones internacionales que despliegan Misiones de Observación Electoral en el continente africano, destaca la UE por su metodología de observación, que se caracteriza por ser una observación electoral de largo plazo, que tiene en cuenta las diferentes etapas del proceso electoral y no se centra exclusivamente en la jornada electoral. La observación de la UE también destaca por su implicación con los procesos de democratización en el continente, ya que desde 2010 ha desplegado más de 30 misiones de observación electoral en África con diferentes formatos y modalidades. Asimismo, otras organizaciones como el Centro Carter y el NDI realizan igualmente observación electoral de larga duración en el continente africano. Recientemente otras organizaciones, como la UA, han realizando esfuerzos considerables por am-

pliar su horizonte metodológico y desplegar observadores electorales de larga duración.

La observación electoral nacional se suele llevar a cabo por las organizaciones de la sociedad civil del país observado. Por una parte, el hecho de que los observadores nacionales residan en el país puede hacerles más vulnerables frente a los actos de intimidación. Por otra parte, los observadores nacionales conocen la cultura y el idioma del país observado, lo que les permite observar más aspectos del proceso, y el coste de su despliegue es considerablemente menor.

Los observadores nacionales pueden contribuir a limitar el fraude durante la jornada electoral. La Red de Apoyo a las Elecciones de **Zimbabue** (ZESN) optó por realizar un tabulación paralela de los votos (PVT, por sus siglas en inglés), también conocida como conteo rápido, de las elecciones de 2008, debido a la preocupación por el fraude en las anteriores elecciones. El anuncio de los resultados de la PVT realizada por la ZESN forzó a la Comisión Electoral a anunciar resultados válidos que requerían una segunda vuelta de las elecciones<sup>55</sup>.

El uso de PVT el día de elecciones es una práctica relativamente nueva que adquiere cada vez más terreno en África. En **Ghana** y **Malawi**, los grupos de observadores nacionales trabajaron para aumentar la comprensión de PVTS y disipar las dudas de los organismos de gestión electoral y de los otros actores involucrados en el proceso. Hicieron hincapié en que la PVT no estaba destinada a competir con la Comisión Electoral, sino que proporcionan un apoyo para la misma y alivian las tensiones electorales en el caso de un resultado dudoso. Del mismo modo, el ZESN de **Zimbabue** se esforzó por tranquilizar a los actores electorales sobre sus intenciones de llevar a cabo la PVT. Aunque las organizaciones de la sociedad civil en Zimbabue son generalmente vistas como antigobierno, el compromiso de ZESN con la imparcialidad llevó a todas las partes implicadas a tomar en serio los resultados PVT.

El despliegue de los observadores de largo plazo durante las diferentes etapas del proceso electoral también ayuda a mitigar el fraude en los momentos críticos. Observadores de largo plazo de ZESN emitieron informes periódicos a través de los medios de comunicación e internet, lo que empujó a los actores políticos a respetar los códigos de buenas prácticas electorales.

En los países de mayor tamaño del continente, movilizar un número suficiente de observadores para cubrir todo el territorio y reunir información objetiva puede ser difícil. En estos casos, la construcción de relaciones

<sup>55</sup> Colloquium on African Elections: Best Practices and Cross-Sectoral Collaboration. Accra, Ghana. November 11-14, 2009.  
[https://www.ndi.org/files/African\\_Elections\\_Best\\_Practices\\_ENG.pdf](https://www.ndi.org/files/African_Elections_Best_Practices_ENG.pdf).

de colaboración con otros grupos de la sociedad civil también puede resultar complicada, ya que la imparcialidad de los observadores es clave para asegurar una observación electoral independiente. En algunos países, los organismos de gestión electoral sospechan de los observadores electorales y no los acreditan acusándolos de pertenecer a organizaciones parciales o partidistas.

### **Conclusiones: las elecciones en África, procesos complejos pero necesarios**

Los países africanos se enfrentan hoy en día a desafíos de gran envergadura en la organización de elecciones democráticas. Estos retos encuentran su origen en las tensiones políticas, los obstáculos logísticos, la debilidad de las instituciones, la fragilidad de una cultura y valores democráticos incipientes y la insuficiencia de recursos materiales y humanos, entre otros factores. En efecto, los procesos electorales son un engranaje complejo, con varias etapas en las que una multiplicidad de actores defienden sus intereses, en ocasiones enfrentados. Se trata de procesos delicados, en los que se tienden a acentuar las tensiones y en los que puede aflorar la violencia con facilidad si los actores involucrados no respetan las reglas del juego.

El carácter explosivo de algunos procesos electorales en África, que en ocasiones se ven envueltos en contextos de violencia, puede inducir a algunos a pensar erróneamente que las elecciones conducen a la inestabilidad política. Nada más lejos de la realidad, la celebración de elecciones democráticas es una oportunidad como pocas para promover la estabilidad de un país, ya que estas pueden contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas, el fortalecimiento del estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

Las elecciones en los países africanos son necesarias, ya que constituyen un elemento indispensable para la consolidación democrática. La ola democratizadora que recorrió una parte importante del continente africano a partir de los años noventa nos ha permitido comprender la centralidad de los procesos electorales para asegurar la buena gobernanza en África. No obstante, no todas las elecciones son democráticas. Para que un proceso electoral pueda ser considerado como democrático es preciso que cumpla una serie de garantías a lo largo de las diferentes etapas que lo conforman, según los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas.

La conformidad del marco jurídico de los países africanos con sus obligaciones internacionales en materia electoral resulta indispensable para que se dé una base satisfactoria para la celebración de elecciones democráticas. En la práctica, el marco legislativo y normativo nacional no siempre es conforme a los estándares internacionales, y aunque sí lo

sea, en ocasiones la realidad del proceso electoral dista mucho de las normas previstas en el marco jurídico del país.

El respeto de la legalidad resulta necesario para asegurar la integridad de todo proceso electoral, ya que este elemento contribuye a evitar los abusos del poder y la arbitrariedad en las decisiones de los organismos de gestión electoral. Por otra parte, las difíciles condiciones que afrontan algunos países africanos a la hora de organizar elecciones hacen que no siempre sea posible respetar los estándares internacionales en su totalidad. Se pueden dar una serie de factores que atenúen la falta de conformidad del proceso electoral con ciertos estándares internacionales en materia de elecciones democráticas, tales como la insuficiencia de infraestructuras o de medios financieros, los casos de fuerza mayor o las situaciones en las que se celebran elecciones multipartidistas por primera vez o en un contexto de posconflicto, entre otros casos.

Un elemento clave para garantizar la universalidad del derecho al voto es el carácter inclusivo y exhaustivo del censo electoral. Sin embargo, el elevado coste que supone la actualización del censo electoral es a veces un obstáculo para el cumplimiento de estos criterios. Además, el proceso de inscripción de los electores se utiliza en ocasiones como arma política para excluir a ciertos grupos del censo electoral y restringir su derecho al voto, con la finalidad de apartarlos del poder.

La ausencia de una cultura democrática y electoral sólida en numerosos países africanos hace que los programas de educación cívica y electoral cumplan un rol esencial para garantizar el éxito de los procesos electorales. Estos programas pueden contribuir a movilizar a los electores, aumentando las tasas de participación, y a limitar el voto nulo, al fomentar el conocimiento de los procedimientos de voto por parte de los electores. De este modo, la educación cívica y electoral contribuye a reforzar la credibilidad de los procesos electorales. Además, estos programas permiten dirigirse a ciertos grupos sociales infrarrepresentados y movilizarlos de cara a los comicios, incluidos los jóvenes, las personas con discapacidad o las mujeres, entre otros.

La desigualdad entre hombres y mujeres, que es un factor estructural de numerosas sociedades en el continente africano y en el resto del mundo, se traduce en ocasiones en una débil participación de las mujeres en el proceso electoral, ya sea como candidatas, votantes, miembros de la sociedad civil o de la administración electoral. Algunos países africanos lideran la representación parlamentaria de las mujeres a nivel mundial, como Ruanda, las Seychelles o Senegal. Sin embargo, a pesar de los grandes progresos realizados en las últimas décadas, la región africana queda lejos del objetivo de representación del 30% fijado en la Plataforma para la Acción de Beijing. La inclusión de la perspectiva de género en la gestión de las elecciones puede contribuir a la promoción de la participación de las mujeres a todos los niveles del proceso electoral.

Las operaciones electorales constituyen un desafío importante para un gran número de países africanos, teniendo en cuenta factores como la ausencia de las infraestructuras necesarias o las grandes dimensiones de algunos estados. Para que las operaciones electorales se desarrollen de manera eficaz resulta indispensable contar con un personal electoral bien formado. Por ello, la capacitación de los miembros de las mesas electorales, entre otros, resulta un proceso clave para garantizar el respeto a los procedimientos de voto y el buen desarrollo de las elecciones.

Para el buen desarrollo de todo proceso electoral resulta igualmente importante que exista un ambiente pacífico y sin violencia, de manera que los actores involucrados puedan desempeñar sus funciones sin ser intimidados y en seguridad. Sin embargo, es frecuente que durante el período electoral y poselectoral se acentúen las tensiones sociales y en ocasiones esto puede conducir a un aumento de la violencia electoral. En numerosos países africanos, la violencia electoral ha comprometido la estabilidad del país y la seguridad de sus ciudadanos, conduciendo a crisis profundas. Los mecanismos de prevención y de gestión de conflictos pueden contribuir a limitar los efectos de la violencia electoral. Además, uno de los mecanismos más eficaces de combatir la violencia electoral es reforzar la confianza de la ciudadanía en la justicia electoral y la credibilidad del proceso.

La observación electoral nacional e internacional también permite reforzar la credibilidad de los procesos electorales en el continente africano. El principal cometido de la observación electoral es evaluar en qué medida los procesos electorales son conformes a la legislación nacional y a los estándares internacionales para la celebración de elecciones democráticas. Al identificar y hacer públicas las prácticas fraudulentas, la observación electoral contribuye a limitar el fraude. Además, la emisión de recomendaciones por parte de las Misiones de Observación Electoral permite a los países anfitriones tener guías claras sobre cómo mejorar los procesos electorales en un futuro.

Como conclusión, los procesos electorales que se llevan a cabo en los países africanos tienen consecuencias trascendentales sobre la consolidación democrática, la estabilidad, la seguridad y el desarrollo del continente en su conjunto. No obstante, resulta imprescindible que las elecciones africanas cumplan con una serie de garantías, de conformidad con los estándares internacionales en materia de elecciones democráticas, y que sean íntegras, transparentes y creíbles. La credibilidad de las elecciones es una de las claves de su éxito, ya que si los actores involucrados en las diferentes etapas del proceso confían en la integridad del mismo, es más probable que respeten las reglas del juego. Al mismo tiempo, si los actores en su conjunto respetan las reglas del juego, la credibilidad del proceso electoral se verá reforzada. En último término, los responsables del éxito de todo proceso electoral son los actores involucrados

en su organización. Los beneficiarios del proceso son al fin y al cabo los ciudadanos, que son capaces de expresar su voz y definir el futuro de su país a través del voto. Por este motivo las elecciones son importantes en África: si se desarrollan de manera democrática, el futuro de África estará en las manos de sus ciudadanos.

### Glosario

**ACE:** Red de Conocimientos Electorales. En 1998, IDEA, IFES y UNDESA establecieron el Proyecto ACE (Administración y Costo de Elecciones). La actual *Red de conocimientos electorales ACE* (cuyo nombre fue cambiado en 2006 y en el que ACE ya no es un acrónimo).

**ACNUR:** Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

**ADMINISTRACION ELECTORAL:** El término tiene dos acepciones principales: la primera relativa a los órganos encargados de la gestión electoral; la segunda relativa a las actividades y procesos necesarios para lograr que se lleven a cabo eficazmente. Por un lado, se trata del orden político e institucional y, por otro, de cuestiones de gestión y procedimientos rutinarios. En la acepción institucional, Administración Electoral es el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de elecciones. El término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferenciadas relativas a las elecciones, según regiones del mundo, países y tradición constitucional.

**CENTRO CARTER:** El Carter Center es una organización sin ánimo de lucro fundada en 1982 por el expresidente estadounidense Jimmy Carter. La organización se dedica a la observación electoral y al estudio de los procesos electorales, entre otros cometidos.

**CEDEAO:** La Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO/ECOWAS por sus siglas en francés e inglés) es un grupo regional de 15 países de África Occidental. Se fundó el 28 de mayo de 1975 con la firma del Tratado de Lagos. Su misión es promover la integración económica de la región.

**CEDAW:** Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CETFDICM), aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979.

**CENSO ELECTORAL:** El censo electoral o padrón electoral es el documento o registro donde constan el conjunto de personas físicas y/o jurídicas a las que la legislación de cada país o las normas de una institución, reconocen el derecho al sufragio activo para elegir a sus representantes, bien en una institución política, bien en una entidad privada o pública.

**CEWS:** Sistema Continental de alerta temprana de la Unión Africana.

**ECOWARN:** Sistema de alerta temprana de la Comunidad Económica de África Occidental.

**EISA:** El Instituto Electoral para una Democracia Sostenible en África es una organización no gubernamental fundada en 1996 y cuya misión es fortalecer los procesos electorales, la buena gobernanza, los derechos humanos y los valores democráticos en África a través de la investigación, capacitación y mediación.

**GERRYMANDERING:** es un término de ciencia política referido a una manipulación de las circunscripciones electorales de un territorio, uniéndolas, dividiéndolas o asociándolas, con el objeto de producir un efecto determinado sobre los resultados electorales.

**IDEA Internacional:** El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que tiene como objetivo apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

**IFES:** Organización sin ánimo de lucro fundada en 1998 que tiene como objetivo el fortalecimiento democrático a través del estudio de los sistemas electorales.

**IRI:** El Instituto Republicano Internacional es una organización no gubernamental de política internacional de Estados Unidos, asociada al Partido Republicano. Fue fundado en 1983 como parte del programa de Apoyo Internacional a la Democracia del Congreso de Estados Unidos y recibe fondos federales.

**NDI:** Fundado en 1983, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización internacional sin ánimo de lucro, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia.

**ONU Mujeres:** ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

**ORGANISMO DE GESTION ELECTORAL:** Organismo responsable de la administración de las elecciones. Se enfrenta con cuestiones de carácter técnico y también al proceso de toma de decisiones. Es responsable de la implementación honesta, imparcial y precisa de los procedimientos electorales detallados en el marco jurídico y normativo. Es frecuente que también contribuya al desarrollo de los reglamentos en materia electoral.

**PIDCP:** Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos.

**PNUD:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

**PVT:** Tabulación paralela de votos, también frecuentemente llamada «conteo rápido», es una técnica avanzada de observación que grupos de monitoreo nacional por todo el mundo han usado por dos décadas para

promover la integridad electoral y detectar la manipulación de los resultados y/o los procesos electorales.

**SADC:** La Comunidad de Desarrollo de África Austral (en inglés *Southern African Development Community, SADC*), denominada con anterioridad Comité para el desarrollo del África Austral, es un organismo internacional creado en 1979 durante una Conferencia de jefes de estado y de gobierno de varios países africanos en Arusha, Tanzania. El tratado vigente se firmó el 17 de agosto de 1992.

**TARJETA DE ELECTOR:** credencial expedida por la Administración Electoral nacional que otorga el poder ejercer el derecho al voto.

**UA:** La Unión Africana (UA, o AU en otras de sus lenguas oficiales) es una unión formada por 54 estados africanos. El único estado africano que no forma parte de la UA es Marruecos. La UA se creó el 26 de mayo de 2001 en Adís Abeba y comenzó a funcionar el 9 de julio de 2002 en Sudáfrica, reemplazando a la Organización para la Unidad Africana (OUA).

**UIP:** Unión Interparlamentaria, creada en 1889, cuyo cometido principal es fomentar el diálogo interparlamentario a nivel mundial.

**UNEAD:** División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas (UNEAD por sus siglas en inglés).