



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2003
Español
Original: inglés

Quincuagésimo octavo período de sesiones

Tema 119 b) del programa provisional*

Cuestiones relativas a los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización

Informe del Secretario General**

Resumen

El presente informe describe la labor de las Naciones Unidas durante el último bienio en cuanto a la prestación de asistencia electoral y, en concreto, a la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 54/173 y 56/159. Presenta una estructura analítica que describe la función que ejercen las elecciones para el cumplimiento de diversos objetivos de las Naciones Unidas, como la prevención de conflictos, la consolidación de la paz y el desarrollo. Haciendo hincapié en la función del coordinador de las actividades de asistencia electoral, describe la estrecha coordinación en que colaboran los diversos componentes del sistema de las Naciones Unidas para prestar asistencia electoral eficaz, rápida y coherente con el cúmulo de experiencia que se ha ido creando durante la década anterior. El informe, en su descripción de la asistencia técnica prestada a los Estados Miembros, señala varias tendencias nuevas de creciente complejidad, como la de ofrecer asistencia para sistemas tecnológicos y la de aumentar la participación popular en las elecciones mejorando los métodos de empadronamiento. Asimismo, describe cómo se incorpora cada vez más la asistencia electoral en las principales misiones de mantenimiento y consolidación de la paz de las Naciones Unidas, y señala la importancia de incluir expertos electorales en las negociaciones políticas destinadas a terminar conflictos o a impedirlos. Por último, el informe señala que será necesario mejorar los mecanismos de asistencia electoral de las Naciones Unidas si se desea que sigan prestando ayuda eficaz y de calidad en respuesta al aumento de la demanda de dicha ayuda.

* A/58/150.

** La preparación del presente informe se demoró porque fue necesario recoger información de diversas fuentes.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–9	3
II. Aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 54/173 y 56/159.....	10–25	5
A. Consolidación de la capacidad de asistencia electoral en el sistema de las Naciones Unidas.....	10–14	5
B. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas.....	15–21	6
C. Cooperación con otras organizaciones.....	22–25	7
III. Experiencia de las Naciones Unidas.....	26–55	8
A. Asistencia técnica.....	28–41	8
B. Principales misiones electorales.....	42–55	12
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	56–62	15
A. Desafíos.....	56–60	15
B. Planes futuros y reflexiones.....	61–62	16

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 56/159 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 2001, y abarca las actividades electorales emprendidas por las Naciones Unidas desde el informe anterior sobre la cuestión (A/56/344), de 19 de octubre de 2001.

2. La participación de las Naciones Unidas en las actividades electorales nace de su responsabilidad de cooperar con los Estados Miembros para promover los derechos básicos enumerados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo 21 de la Declaración establece que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, y que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.

3. Con el transcurso de los años, quedó claro que cuando estos derechos de participación política no se respetaban, la opresión política se volvía habitual y con frecuencia provocaba la explosión de sociedades con violencia o su implosión reflejada en largos períodos de tiranía. Por tanto, el principio rector de las actividades electorales de las Naciones Unidas es asistir a los gobiernos, a petición de éstos, para asegurar que el pueblo gobernado pueda participar libre y activamente en la elección de sus gobernantes.

4. La experiencia también ha demostrado que, así como el precio de la exclusión suele ser la violencia, el beneficio de la inclusión política es una perspectiva de estabilidad mucho mayor. La competencia libre y equitativa entre diversos intereses políticos a través de instituciones eficaces ofrece una vía no violenta para resolver las diferencias dentro de un sistema de gobierno, y el resultado de este proceso es una tendencia hacia un equilibrio justo que elimina los incentivos para la violencia. La estabilidad política así conseguida, a su vez, sienta las bases para el desarrollo económico y, con frecuencia, para una relación pacífica entre los Estados. Las elecciones son, simultáneamente, un mecanismo para prevenir los conflictos y para consolidar la paz, por lo que condicionan el éxito de gran número de actividades que las Naciones Unidas llevan a cabo por conducto de numerosos organismos, órganos y fondos.

5. Las Naciones Unidas proporcionan básicamente cuatro categorías de asistencia electoral: a) asistencia técnica; b) organización y celebración de elecciones; c) observación o supervisión de las elecciones; y d) participación cuando se prevé que las elecciones ejercerán una función significativa en la fase de las negociaciones políticas destinada a la consolidación de la paz. Esta asistencia se presta en dos tipos de contextos políticos: uno de estabilidad política y otro de conflicto o posterior al conflicto. La asistencia técnica suele prestarse en contextos de estabilidad política, mientras que la organización y celebración de elecciones ocurre casi exclusivamente en etapas posteriores a un conflicto (por ejemplo, Timor Oriental; véanse los párrafos 44 a 46 *infra*). La cuarta categoría de asistencia, la participación en el contexto de negociaciones de paz, es relativamente nueva, aunque algunas experiencias recientes (por ejemplo, en el territorio palestino ocupado; véase el párrafo 36 *infra*) sugieren que es enormemente valiosa y debe promoverse.

6. La complejidad de la prestación de asistencia técnica sigue en aumento, en parte por que una generación anterior de reformas electorales ya se ha consolidado y ahora los países exigen reformas más específicas y especializadas. La introducción de nuevas tecnologías para votar (véanse párrs. 29 a 31 *infra*) ha añadido aún más complejidad a la asistencia técnica, lo que exige más especialización. Al mismo tiempo, la demanda de asistencia técnica sigue creciendo, lo que confirma las tendencias apuntadas en el informe anterior. Concretamente, el mayor énfasis en el fomento de la capacidad ha dado lugar a varios proyectos piloto, como las nuevas metodologías desarrolladas por el proyecto Building Resources in Democracy, Governance and Election (véase párr. 23 *infra*), que tendrán grandes repercusiones para la sostenibilidad. Las Naciones Unidas siguen recibiendo cada vez más solicitudes, debido a su experiencia, su imparcialidad y la legitimidad que proporciona, y a que los Estados Miembros confían en que pueden proporcionar asistencia electoral respetando plenamente la soberanía nacional.

7. Contra lo que se esperaba, en lugar de disminuir, la prestación de asistencia electoral como componente de las principales misiones de mantenimiento y consolidación de la paz ha aumentado. En el período que se examina, la División de Asistencia Electoral ha colaborado con importantes Misiones de las Naciones Unidas en el Afganistán, la República Democrática del Congo y Sierra Leona. Esto refleja, en parte, el hecho de que la cantidad de misiones ha aumentado en respuesta a los recientes acontecimientos geopolíticos, pero también refleja el reconocimiento cada vez mayor de la función que pueden ejercer las elecciones a la hora de apuntalar los esfuerzos de consolidación de la paz y de facilitar mecanismos alternativos de resolución de conflictos que puedan reemplazar el uso de la violencia. La complejidad de estas formas de asistencia también ha aumentado. Por este motivo, las nuevas metodologías tales como el estudio de viabilidad realizado en la República Democrática del Congo (véanse párrs. 53 y 54 *infra*) son útiles para lograr la coherencia de la ayuda internacional al proceso electoral. En concreto, la función de la educación del votante es un mecanismo que cobra una importancia extrema para devolver el derecho al voto a personas que, tras años de guerra, han dejado de considerarse agentes políticos con derechos objetivos.

8. A medida que ha ido aumentando la prestación de asistencia técnica, se han reducido las solicitudes de observación electoral directa de las Naciones Unidas. Esto se debe, en parte, a que las Naciones Unidas nunca observan las elecciones que organizan o celebran, debido al obvio conflicto de intereses. Sin embargo, durante el período que se examina, las Naciones Unidas coordinaron a los observadores internacionales en Sierra Leona, llevaron a cabo una misión de observación en las elecciones de Fiji en 1999 y supervisaron las elecciones celebradas en las Islas Salomón en el año 2000.

9. El sistema de las Naciones Unidas ha respondido al aumento del número y la complejidad de las solicitudes durante el último bienio sacando mayor partido a los recursos existentes gracias al aumento de la cooperación con sus colaboradores dentro o fuera del sistema. No obstante, se ha alcanzado un umbral más allá del cual será necesario disponer de más recursos para que las Naciones Unidas puedan responder con eficacia a todas las solicitudes justificadas.

II. Aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 54/173 y 56/159

A. Consolidación de la capacidad de asistencia electoral en el sistema de las Naciones Unidas

10. Dada la amplia variedad de sectores sobre los que repercuten en última instancia las actividades electorales, el sistema de las Naciones Unidas debe ejercer su labor como un único organismo. La nota de orientación adjunta al informe anterior (A/56/344, anexo II) sigue constituyendo la base para esta cooperación. La consecución, en la práctica, de excelentes relaciones de trabajo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha asegurado que el sistema de las Naciones Unidas presta asistencia electoral de manera coherente y uniforme en todo el mundo.

11. La coherencia de la asistencia electoral es un elemento clave de su credibilidad, así como una función básica de la consolidación de la capacidad de asistencia electoral dentro del sistema de las Naciones Unidas. Como solicita la nota de orientación, el coordinador de las actividades de asistencia electoral de las Naciones Unidas, el Secretario General adjunto de Asuntos Políticos, sigue ejerciendo una función esencial como primer punto de contacto oficial para la recepción y evaluación de las solicitudes de asistencia. La División de Asistencia Electoral continúa ayudando al coordinador a evaluar las solicitudes, coordinar la prestación de asistencia electoral por parte del sistema de las Naciones Unidas y asegurar la aplicación uniforme de las normas durante cada proyecto. Esta metodología elimina el carácter aleatorio del examen de las solicitudes y garantiza un criterio normalizado para la prestación de la asistencia electoral. La coherencia en los criterios de la asistencia técnica asegura, a su vez, que en los procesos democráticos se respeten factores clave, como el derecho al voto más universal posible y la existencia de libertad de prensa. Además, aunque al diseñar y poner en marcha cada proyecto de asistencia electoral se tienen en cuenta las particularidades del contexto local, no es a expensas de la coherencia global.

12. La coherencia también mejora si se dispone de un período adecuado para examinar las solicitudes de asistencia. Por eso, la nota de orientación establece una antelación de cuatro meses respecto de la fecha prevista de celebración de las elecciones, lo cual proporciona tiempo suficiente para llevar a cabo una misión de determinación de las necesidades, movilizar los recursos, contratar al personal y desplegar los expertos técnicos internacionales apropiados antes de las elecciones. En el último bienio, los procedimientos descritos en la nota de orientación han ayudado a los Estados Miembros a presentar sus solicitudes más pronto que en años anteriores, lo que, a su vez, ha permitido a la División de Asistencia Electoral responder positivamente en un mayor número de ocasiones y a mejorar la calidad de la asistencia facilitada.

13. De conformidad con su mandato, la División de Asistencia Electoral lleva una lista de expertos en elecciones que ahora incluye unas 1.100 personas de todas las regiones, con gran variedad de aptitudes lingüísticas y de distintas disciplinas y niveles de experiencia. Aproximadamente el 25% de los expertos incluidos en la lista son mujeres. La División estaría complacida de recibir más candidaturas para la lista; los detalles y los requisitos mínimos se indican en el sitio web de la División: www.un.org/dpa/ead.

14. El coordinador también cumple, a través de la División de Asistencia Electoral, funciones de intercambio de información relacionada con las elecciones. Esas funciones se ven ampliadas por las relaciones de la División con organizaciones tanto del sistema de las Naciones Unidas (véanse párrs. 15 a 21 *infra*) como ajenas a él (véanse párrs. 22 a 25 *infra*), así como con las comisiones electorales de diversos Estados Miembros.

B. Coordinación en el sistema de las Naciones Unidas

15. Según el tipo de asistencia que se deba prestar, el PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz son dos colaboradores principales de la División de Asistencia Electoral. Durante los dos últimos años, la cooperación con el PNUD ha ido aumentando continuamente. La presencia del PNUD sobre el terreno tiene un valor incalculable a la hora de facilitar respuestas ágiles a las solicitudes y de movilizar los recursos necesarios; sus oficinas exteriores también sirven de colaboradoras para la asistencia a largo plazo. La mayoría de los proyectos de asistencia técnica son aplicados y ejecutados directamente por estas oficinas exteriores para asegurar la plena neutralidad de la asistencia y eliminar la influencia de instituciones gubernamentales concretas. Tras la determinación inicial de las necesidades, la revisión de la documentación del proyecto y la selección de expertos, la función de la División puede abarcar desde el apoyo técnico hasta la participación plena. Sin embargo, en otros casos la División participa plena y activamente a lo largo de todo el proyecto.

16. Para reforzar la cooperación entre la División de Asistencia Electoral y el PNUD en la sede, se ha nombrado a los cinco Directores Adjuntos de las direcciones regionales y de políticas del PNUD principales interlocutores para las actividades electorales en sus regiones respectivas. Esto complementa los mecanismos de coordinación que ya existen (como la participación del personal de la División en “reuniones de grupos” de coordinadores residentes y la celebración de reuniones periódicas entre el coordinador de las actividades de asistencia electoral y el Administrador del PNUD) y ha contribuido a que las consultas sean más asiduas.

17. En los dos últimos años, la División de Asistencia Electoral y el PNUD han colaborado para diseñar y poner en marcha varios proyectos de asistencia técnica más complejos y a más largo plazo que los anteriores. A diferencia de los proyectos de asistencia técnica más tradicionales, que duran aproximadamente seis meses, la duración media de estos proyectos más completos supera el año. La función de la División es identificar a los expertos apropiados y facilitar una supervisión sustantiva de las actividades y los logros del proyecto.

18. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es un colaborador fundamental cuando las misiones de mantenimiento de la paz incluyen un componente electoral. Últimamente, la División de Asistencia Electoral ha estrechado más que nunca su colaboración con el Departamento para la planificación de la asistencia electoral en el contexto de tres misiones importantes: la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona y la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán. La División también coopera estrechamente con la Dependencia de Prácticas Recomendadas sobre el mantenimiento de la paz del Departamento y dicha Dependencia ha incluido un capítulo relativo a elecciones en su manual sobre el mantenimiento de la paz.

19. Además, la División de Asistencia Electoral presta apoyo al sistema de las Naciones Unidas mediante sus misiones de servicios de asesoramiento técnico. Estas misiones tratan una etapa crucial previa a los proyectos electorales, en la cual se celebran deliberaciones oficiosas entre el gobierno y los representantes de las Naciones Unidas, normalmente con vistas a preparar una solicitud de asistencia electoral, y se ha demostrado que son beneficiosas para dar respuestas coherentes y de alta calidad a las consultas de los gobiernos.

20. Entre otros colaboradores de las Naciones Unidas se cuentan la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos. Se está negociando una nota de orientación con el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y se están institucionalizando las modalidades de cooperación actuales con el Programa de Voluntarios para aumentar su eficacia.

21. Dentro de la Secretaría de las Naciones Unidas, la División de Asistencia Electoral ha continuado manteniendo estrechas relaciones laborales con las divisiones regionales del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, consultándolas antes de los proyectos de asistencia electoral correspondientes y durante su ejecución. La División participa también, cuando se le solicita, en reuniones del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, del Equipo de Prevención del Departamento de Asuntos Políticos y de otros grupos de tareas interdepartamentales cuando se examinan cuestiones electorales.

C. Cooperación con otras organizaciones

22. La División de Asistencia Electoral ha seguido afianzando sus relaciones con organizaciones ajenas a las Naciones Unidas y buscando nuevos asociados a medida que surgen oportunidades para nuevas formas de colaboración y asistencia. Siguen manteniéndose vínculos con organizaciones regionales tales como la Unión Africana, la Organización de los Estados Americanos y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, lo que facilita una útil distribución internacional de las labores y asegura la coherencia de criterios entre las entidades internacionales que prestan asistencia electoral. A principios de 2002, un funcionario de la División visitó Addis Abeba para ayudar a la Unión Africana en sus planes para crear una dependencia electoral. Posteriormente la División contrató a dos asesores técnicos para que realizaran el seguimiento de la aplicación del plan.

23. La División de Asistencia Electoral ha seguido cooperando con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia a las Elecciones (IIDEA) en varios proyectos y conferencias relacionados con el fortalecimiento de los órganos de gestión electoral y el incremento de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales. El proyecto Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE)¹ fue iniciado por la División, el IIDEA y la Comisión Electoral de Australia para sentar las bases para los programas de desarrollo de capacidades.

¹ BRIDGE, dividido en 10 módulos, aporta una base teórica y una serie de esquemas de lecciones para impartir los conocimientos y aptitudes que precisan los administradores electorales del nivel medio y superior. El proyecto BRIDGE ofrece un fundamento amplio a partir del cual se pueden formular y poner en marcha programas específicos para cada país en gran variedad de circunstancias.

24. Basándose en sus experiencias positivas de colaboración con la Comisión Electoral de Australia, Elections Canada y el Instituto Federal Electoral de México, la División de Asistencia Electoral ha creado nuevas asociaciones con varias administraciones electorales nacionales mediante la firma de memorandos de entendimiento con sus gobiernos. En los dos últimos años ha firmado memorandos de entendimiento con la Argentina, el Brasil y Panamá, y actualmente está en conversaciones con representantes de la India. Entre los objetivos de estas asociaciones se cuentan intercambiar conocimientos y experiencia, añadir miembros a la lista de expertos en asistencia electoral de las Naciones Unidas, mejorar la coordinación de las actividades, intercambiar expertos y prestar asistencia técnica, logística y de personal para las actividades electorales de las Naciones Unidas.

25. La segunda Conferencia de la Red mundial de organizaciones electorales se celebró en marzo de 2003, y fue su anfitrión el Instituto Federal Electoral (IFE) de México. Esta Conferencia fue patrocinada, además de por el IFE y el Gobierno de México, por la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales, el IIDEA, Elections Canada y la División de Asistencia Electoral, y reunió a un grupo de asociaciones regionales de funcionarios electorales de todo el mundo, lo que ayudó a crear una red de asociaciones electorales destinada a proporcionar oportunidades de colaboración e intercambio de experiencias en la elaboración de programas y la creación de capacidades de asociación.

III. Experiencia de las Naciones Unidas

26. En los dos últimos años, las Naciones Unidas recibieron 52 solicitudes de asistencia electoral de Estados Miembros y una solicitud de un Estado no miembro. Al mismo tiempo, se siguió trabajando en diversos proyectos relacionados con solicitudes de asistencia formuladas en el bienio anterior. La mayoría de las nuevas solicitudes (26 de 52) se referían a asistencia técnica. Durante ese período se apoyaron tres grandes misiones electorales en Timor Oriental, Sierra Leona y el Afganistán, y comenzó a planificarse una futura misión electoral a la República Democrática del Congo. En Bangladesh, las Comoras, Timor Oriental, Lesotho y Nepal se prestó coordinación y apoyo a los observadores internacionales. En varios casos, un mismo Estado Miembro presentó más de una solicitud de asistencia. Debido a que algunas de las solicitudes suponían un compromiso de largo plazo, la asistencia prestada a ocho países respondió a solicitudes presentadas antes de septiembre de 2001.

27. En respuesta a solicitudes oficiales presentadas oportunamente, se llevaron a cabo misiones de evaluación de necesidades en 34 Estados solicitantes. En los párrafos 32 y 33 del informe anterior del Secretario General (A/56/344) y en el sitio en la Web de las Naciones Unidas se dan más detalles de las misiones de evaluación de necesidades .

A. Asistencia técnica

28. En las estadísticas más recientes de la División de Asistencia Electoral se confirmó que, como se observaba en informes anteriores (A/54/491 y A/56/344), la asistencia técnica seguía siendo la solicitada con más frecuencia de las Naciones Unidas. Puede prestarse en muchas formas, pero con frecuencia supone procesos electorales como registro, capacitación de los escrutadores, educación cívica y servicios de

asesoramiento técnico para las administraciones electorales nacionales. Al prestar la asistencia electoral, la División se esforzó en particular por integrar las cuestiones de género, mediante actividades como las siguientes: a) se creó una subsección de la lista electoral para los expertos en integración de las cuestiones de género; b) se encargó un importante estudio de la integración de las cuestiones de género en las elecciones en particular las formas de aumentar la participación de la mujer en las elecciones como votante y candidata; c) se emprendió un proyecto de aumento de la participación de la mujer como votante y candidata en Jordania con la Oficina de la Asesora Especial en Cuestiones de Género y Adelanto de la Mujer; y d) se aprobó la inclusión de la mujer como tema principal de la planificación al formular la práctica de registro de votantes en el Afganistán, incluso mediante medidas especiales como la utilización de equipos de registro integrados únicamente por mujeres.

29. Una esfera de interés particular es la utilización de tecnología informática en el proceso electoral. Los Estados Miembros están recurriendo cada vez más a la tecnología para reducir el costo de las elecciones y dar mayor eficiencia al proceso. Los sistemas informáticos ofrecen diversas ventajas, desde un mayor acceso para las personas con discapacidad hasta el recuento de votos y el anuncio de los resultados en menos tiempo. Asimismo, existe el riesgo de que las nuevas tecnologías, si no se aplican teniendo en cuenta suficientemente los sistemas a que tienen que integrarse, puedan llegar a privar efectivamente a los votantes del derecho de voto, provocarles desconfianza en el proceso, e incluso causar problemas de sostenibilidad cuando las comisiones electorales no están preparadas.

30. Las Naciones Unidas han recibido un número cada vez mayor de solicitudes de los Estados Miembros para prestar asistencia en la evaluación del uso o la aplicación propuesta de estas nuevas tecnologías de usos electorales. Cada vez más se solicita a la Organización que haga una evaluación imparcial de la calidad de estos sistemas y que ayude a las autoridades electorales de los Estados Miembros a determinar las repercusiones en las elecciones que se realizarán en un futuro cercano y no tan cercano. En estas evaluaciones se combinan cuestiones diversas, como la consideración de las normas de los equipos y los programas, la reforma legislativa, los aspectos de sostenibilidad y costo, las estrategias de educación cívica y de los votantes, la seguridad y la formación del personal.

31. Estas evaluaciones y la asistencia ulterior relativa a las solicitudes de índole tecnológica se complican por la ausencia de normas universalmente aceptadas para los equipos o los programas en cuestión, y la escasez y el alto costo de los servicios de los expertos capaces de hacer esas evaluaciones.

32. El segundo factor que ha contribuido a la gran demanda de asistencia técnica es la presencia del PNUD sobre el terreno. El PNUD puede prestar apoyo continuo y de largo plazo, más allá de los tipos de asistencia que pueden prestarse con el plazo perentorio de un proceso electoral inmediato, que incluye la asistencia postelectoral. La presencia de las oficinas exteriores del PNUD también ofrece una plataforma constante desde la cual pueden lanzarse proyectos de corto plazo, de manera oportuna y económica. La División de Asistencia Electoral, en colaboración con el PNUD, ha llevado a cabo proyectos de corto plazo, en que la asistencia se prestó por períodos no más prolongados de lo necesario para abordar problemas concretos, y proyectos de más largo plazo, que han durado varios años o más.

33. Dos proyectos de largo plazo se llevaron a cabo en Nigeria y el Yemen. En Nigeria, un proyecto de dos años encaminado a apoyar las elecciones generales de

abril de 2003, se centró en apoyar a las organizaciones de la sociedad civil en todo el país financiando la educación cívica y los proyectos de prevención de la violencia electoral. Además, se ayudó a un consorcio de organizaciones de la sociedad civil a capacitar y desplegar unos 10.000 observadores nacionales. En el Yemen, a comienzos de 2002 se concibió un proyecto para ayudar a organizar y realizar las elecciones parlamentarias y locales de abril de 2003, y para prestar apoyo con posterioridad. El PNUD y la División de Asistencia Electoral movilizaron más de 2,2 millones de dólares de la comunidad internacional para financiar la primera fase de un programa de fomento de la capacidad de cuatro años de duración para la Comisión Suprema de Elecciones y Referenda. En mayo de 2003, se terminó con éxito la primera etapa y se llevó a cabo una evaluación exhaustiva. Un objetivo de más largo plazo del proyecto, el fomento de la capacidad institucional, se consolidará en etapas ulteriores (2003 a 2006).

34. En Jamaica, en cambio, a pedido del Gobierno en previsión de las elecciones parlamentarias de 2002, la División de Asistencia Electoral y el PNUD elaboraron un programa de corto plazo para apoyar y fomentar la capacidad en materia jurídica y de investigación de las autoridades electorales y el mediador político de Jamaica. El apoyo estaba encaminado a ayudar a esas autoridades a investigar las denuncias electorales con mayor rapidez y coherencia, para reducir al mínimo los períodos de incertidumbre posteriores a las elecciones y reducir la violencia política. Si bien es difícil cuantificar los efectos de esta asistencia, a diferencia de las elecciones anteriores, no se atribuyeron muertes a la violencia política en las elecciones de 2002 ni en el período posterior.

35. En los dos últimos años, las solicitudes de asistencia técnica han provenido cada vez más de países que están considerando la posibilidad de llevar a cabo un examen y una reforma importantes de los sistemas vigentes. Estas solicitudes pueden reflejar la percepción de que no inspira confianza el sistema vigente o el deseo de actualizarse y modernizarse. En Colombia, la División de Asistencia Electoral y el PNUD están ejecutando un programa de asistencia preparatoria de seis meses destinado a reformar el sistema electoral de Colombia. El programa aborda el desarrollo institucional, el fomento de la capacidad, la educación cívica, el desarrollo de los partidos políticos y el proceso de registro civil. Una gran innovación del proyecto fue la decisión, negociada con el Gobierno de Colombia, de preparar un inventario de todas las anteriores iniciativas de reforma, muchas de las cuales se solapaban o contradecían entre sí. La realización de un inventario permite preparar un camino crítico hacia una reforma coherente, y el proyecto de asistencia electoral de Colombia está ayudando al Gobierno a administrar este complejo proceso de reforma.

36. En otro proyecto innovador, aunque sui generis, en el territorio palestino ocupado, la División de Asistencia Electoral y el PNUD han comenzado a trabajar con la Autoridad Palestina para crear una capacidad institucional de celebrar elecciones. La hoja de ruta para resolver la crisis del Oriente Medio requiere que se celebren elecciones en el territorio palestino ocupado pero no especifica cuándo. Las Naciones Unidas reconocieron que, dado el carácter del proceso político, podrían convocarse elecciones con poca anticipación; era imprescindible, por tanto, que las instituciones locales pudieran celebrar elecciones cuando fueran convocadas. La incapacidad de celebrar elecciones por razones técnicas, más que políticas, podría conducir a la violencia declarada o minar gradualmente el impulso del proceso. También se reconoció que las decisiones técnicas sobre las elecciones podrían adoptarse en un

ambiente que tendría menos carga política que la etapa preelectoral, en que todas las figuras políticas se concentran en las inminentes elecciones.

37. Las solicitudes de asistencia técnica se relacionan frecuentemente con el establecimiento, la modificación o la evaluación de las actividades de registro de votantes y sus sistemas conexos de almacenamiento de registros. Se han observado dos tendencias clave: las listas de votantes están cada vez más informatizadas en las democracias establecidas (véase párr. 29 *supra*), y las actividades de registro de votantes se incluyen cada vez con más frecuencia en los procesos de transición de los países que han salido de situaciones de conflicto (por ejemplo en Sierra Leona, el territorio palestino ocupado y el Afganistán). Esta tendencia ha surgido como respuesta a dos factores: la necesidad de prepararse para unas elecciones auténticas con un electorado que pueda certificarse en un plazo corto, y la falta de información exacta sobre la distribución de los ciudadanos adultos en el país.

38. En un proceso electoral, el registro de votantes da un ejemplo de cómo convergen los intereses políticos y los preparativos técnicos y mecánicos para las elecciones. Los políticos con experiencia reconocen que las elecciones pueden ganarse o perderse en esta etapa del proceso. De ahí que la eficiencia y la equidad (reales y aparentes) con que se lleva a cabo actividades de registro se observan con mucha atención y con un criterio muy politizado.

39. Un cambio fundamental del proceso de registro es la mayor utilización de las bases de datos del registro civil para elaborar las listas de votantes. En la mayoría de las situaciones, la información que se necesita sobre una persona para elaborar un registro electoral puede extraerse de un registro civil, lo que reduce el gasto general de los recursos del Gobierno en dos procesos similares. Sin embargo, ese criterio puede perder credibilidad política cuando las autoridades electorales deben ceder parte del control del proceso, a menudo a ministerios más politizados, de modo que no pueden dar las garantías de independencia que normalmente esperan los partidos políticos.

40. En todo el mundo, se ha requerido la asistencia de las Naciones Unidas en actividades de registro de votantes de diversas maneras: en países en transición, como el Afganistán, para participar en una proporción considerable en la efectiva organización y realización de las actividades de registro; en países que están realizando revisiones del proceso de registro, como en el territorio palestino ocupado, para prestar asistencia técnica especializada con miras a determinar la metodología más adecuada y las operaciones concretas que es preciso llevar a cabo; en países que están enmendando o creando sus sistemas de registro, como Sierra Leona, como asociado en la ejecución; y en países que han realizado o terminado las enmiendas del sistema de registro, como Jamaica, para realizar la comprobación del proceso en carácter de tercero imparcial y emitir una evaluación cualitativa de los resultados.

41. Estos ejemplos ponen de relieve la variedad cada vez mayor de conocimientos especializados en cuestiones electorales que actualmente se solicitan de las Naciones Unidas, y las posibilidades y el valor potencial de los proyectos de asistencia técnica de más largo plazo. Al mismo tiempo, la profundidad de los conocimientos necesarios y la duración de muchos de esos proyectos se han ampliado considerablemente. Cada uno de estos factores tiene importantes repercusiones en la planificación y la ejecución de la asistencia electoral de las Naciones Unidas: deben mobilizarse prudentemente los mayores recursos necesarios para esos servicios, y debe prestarse apoyo sustantivo durante todo el proyecto.

B. Principales misiones electorales

42. A mediados del decenio de 1990, el número de grandes misiones electorales se redujo considerablemente y aumentaron las expectativas de que siguiera reduciéndose, y de que se prestara cada vez menos asistencia en el contexto de las misiones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, los acontecimientos de los años recientes han contrariado esas expectativas, ya que el número de misiones ha aumentado, y las elecciones se consideran cada vez más un aspecto esencial de la consolidación de la paz.

43. A fines del decenio de 1990, el aumento de los conflictos internos de los Estados llevó a que varias misiones de mantenimiento de la paz incluyeran un componente electoral, en países como Liberia, Sierra Leona y Tayikistán. Mientras las Naciones Unidas ayudaban a resolver el estatuto de Timor Oriental, en el camino hacia la independencia ocurrieron importantes acontecimientos electorales a lo largo de tres años. Éstas y otras grandes operaciones electorales han reafirmado la necesidad de una planificación anticipada efectiva, un acceso rápido a recursos humanos y financieros suficientes, y un compromiso de prestar apoyo sostenido y a menudo polifacético. Aunque los procesos electorales suelen constar de conjuntos similares de componentes, las condiciones y las limitaciones de cada nuevo contexto electoral a menudo plantean desafíos sin precedentes. La experiencia reciente de Timor Oriental y la planificación en curso para los procesos electorales futuros del Afganistán y la República Democrática del Congo ponen de relieve que los grandes procesos electorales siguen siendo complejos.

Timor Oriental/Timor-Leste

44. Luego de la consulta popular de 1999 sobre el estatuto futuro de Timor Oriental, se estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET) con el mandato de organizar y llevar a cabo varios ciclos de elecciones que condujeran a la independencia de Timor Oriental. Las elecciones de la Asamblea Constituyente se celebraron el 30 de agosto de 2001 sin incidentes y con una participación del 91,3% de los votantes. Fue la primera ocasión en que los timorenses eligieron a sus propios representantes. La UNTAET comenzó los preparativos para las elecciones presidenciales de 2002 poco tiempo después de la elección de la Asamblea Constituyente, haciendo hincapié en el fomento de la capacidad del personal electoral timorense.

45. La experiencia de las Naciones Unidas con la transición política de Timor-Leste hacia la independencia puso de relieve varios posibles dilemas que pueden ser instructivos para el futuro. Por ejemplo, las Naciones Unidas y los timorenses orientales convinieron en que competía al gobierno independiente de Timor-Leste, y no a la Administración de Transición de las Naciones Unidas, determinar cuál sería el sistema electoral posterior a la independencia. Sin embargo, en parte por esta causa y bajo la presión de las cuestiones urgentes que era necesario resolver con la independencia, se descuidó la planificación del establecimiento de una comisión u organismo de administración electoral de Timor-Leste para después de la independencia. Para remediar la situación, en vísperas de la independencia, el Administrador de la Transición y Representante Especial del Secretario General adoptó medidas para asegurar que se estableciera una Comisión Electoral Independiente interina tan pronto como fuera posible, sobre la base de candidaturas presentadas por los timorenses. En noviembre de 2002, el Primer Ministro nombró oficialmente una Comisión Electoral Independiente interina.

46. A comienzos de 2003, el primer Gobierno independiente decidió comenzar a celebrar elecciones locales en octubre de 2003. A tal fin, solicitó asistencia técnica de la División de Asistencia Electoral. Aunque las Naciones Unidas no suelen prestar asistencia electoral para elecciones de nivel subnacional, la División respondió afirmativamente a la solicitud, dado el papel especial que habían desempeñado las Naciones Unidas en el proceso de independencia y democratización de Timor-Leste. Con la orientación de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental, que sucedió a la UNTAET después de la independencia de Timor-Leste, la División ha logrado que el PNUD coopere en la prestación de esa asistencia, a fin de asegurar que las necesidades del Gobierno se atiendan oportuna e íntegramente.

Sierra Leona

47. En mayo de 2001, la Comisión Nacional Electoral de Sierra Leona pidió la asistencia logística, técnica y de seguridad de las Naciones Unidas para organizar y realizar las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2002. Luego de que se realizaran dos misiones de evaluación de necesidades en 2001, se estableció un componente electoral en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL). Con arreglo a la resolución 1389 (2002) del Consejo de Seguridad, la UNAMSIL se dedicó a satisfacer los pedidos de la Comisión Nacional Electoral.

48. Dado que la UNAMSIL prestó asistencia técnica, logística y de seguridad para las elecciones del 14 de mayo de 2002, se abstuvo de observar esas elecciones, aunque dio a 207 observadores internacionales independientes apoyo consistente en material de información, planes de despliegue y facilidades de acreditación ante las autoridades electorales. A pesar de ciertas dificultades de funcionamiento, las elecciones presidenciales y parlamentarias del 14 de mayo se celebraron pacíficamente y con una sorprendente concurrencia de electores.

Afganistán

49. En el Acuerdo sobre las disposiciones provisionales en el Afganistán en espera de que se restablezcan las instituciones permanentes de gobierno (el Acuerdo de Bonn), firmado el 5 de diciembre de 2001, se solicita a las Naciones Unidas que lleven a cabo actividades de registro de votantes antes de que se celebren elecciones en junio de 2004 para elegir un gobierno plenamente representativo. El 15 de febrero de 2003, el Presidente Karzai pidió por escrito al Secretario General que la Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán (UNAMA) desempeñara un papel esencial en la preparación y organización de la elección. El Secretario General accedió a esta solicitud en una carta dirigida al Presidente Karzai el 3 de marzo de 2003.

50. Antes de este canje de notas, y de que se oficializara el papel de las Naciones Unidas en la asistencia a las elecciones del Afganistán, la División de Asistencia Electoral había despachado dos misiones al Afganistán: una misión de evaluación preliminar del 17 al 24 de agosto de 2002, y una misión de evaluación de necesidades del 31 de octubre al 10 de noviembre de 2002. En marzo de 2003, la División despachó un equipo de consultores a la UNAMA para comenzar a planificar el proceso de registro electoral y asignó a la dependencia electoral de la UNAMA la responsabilidad de coordinar y prestar toda la asistencia electoral de la UNAMA. La División colaboró con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Nueva York y con la UNAMA para preparar un presupuesto complementario con miras a establecer la dependencia electoral de la UNAMA y para presentarlo a la

Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto en mayo de 2003. La contratación y el despliegue de personal de la lista de expertos en cuestiones electorales comenzó inmediatamente. Sin embargo, el grueso de las actividades de registro y el fomento de la capacidad de las autoridades electorales afganas tendrán que financiarse mediante contribuciones voluntarias.

51. Las elecciones afganas plantean una serie de dificultades políticas, logísticas, administrativas y de seguridad. Nunca ha habido elecciones en el Afganistán del alcance y el nivel de las que se prevé celebrar. No existe un registro de votantes y muchos afganos carecen de todo documento oficial de identidad. No hay comisión electoral, leyes electorales ni leyes de partidos políticos. Como consecuencia de dos décadas de guerra, ha habido movimientos masivos de población, que han continuado durante el proceso de paz ya que los refugiados —de los cuales 2,2 millones fueron repatriados en 2002— siguen volviendo al Afganistán. Será particularmente difícil registrar a la población de refugiados, los desplazados internos y las comunidades nómadas. La necesidad de registrar y conceder el voto a la mujer exigirá también un gran esfuerzo dadas las rígidas tradiciones sociales, en particular en las zonas rurales. Por encima de todo, la situación de seguridad sigue siendo inestable y ha empeorado en muchas regiones. Durante la mayor parte de 2003, los organismos de las Naciones Unidas no han podido llegar a casi una tercera parte del país debido a la inseguridad.

52. Para superar esos obstáculos, la División de Asistencia Electoral, la UNAMA y la Administración de Transición del Afganistán seguirán colaborando estrechamente para aplicar las disposiciones del Acuerdo de Bonn y realizar los preparativos de las elecciones generales que se celebrarán en junio de 2004.

República Democrática del Congo

53. La División de Asistencia Electoral está realizando un estudio de viabilidad para la celebración de elecciones en la República Democrática del Congo. Con arreglo a la constitución provisional del país, la celebración de elecciones tiene por finalidad consolidar la transición política, y ha de culminar con la investidura del Presidente de la República, la cual pondrá fin a la transición.

54. El enfoque del estudio de viabilidad es novedoso porque la asistencia electoral se concebirá mediante la elaboración de un conjunto amplio de opciones al que se asociarán beneficios, costos, riesgos y las correspondientes etapas de ejecución. El estudio comenzará los días 28 y 29 de julio de 2003, poco después de que se establezca el Gobierno de transición, y seguirá con un mes de reunión de información sobre el terreno. Se prevé que quedará terminado en el último trimestre de 2003 y dará muchas opciones para la organización de elecciones en un país donde las estructuras físicas e institucionales no existen o están en estado embrionario (el censo más reciente se realizó en 1984 y la última consulta popular en 1964). Se prestará atención particular a las cuestiones jurídicas, la logística y las cuestiones relativas a la selección de un sistema electoral. Por otra parte, el estudio ayudará a la comunidad internacional a entender y definir mejor su propio papel a medida que avanza el proceso. La realización del estudio de viabilidad fue posible sólo porque los fondos destinados a la República Democrática del Congo ya habían sido provistos por el Gobierno de Bélgica al Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la observación de procesos electorales (véase párr. 59 *infra*) y, por lo tanto, estaban disponibles cuando se determinó que debía realizarse el estudio. Las Naciones Unidas y otras organizaciones de asistencia electoral tal vez consideren que la metodología

del estudio es útil no sólo en su trabajo con la República Democrática del Congo sino también para planificar anticipadamente otras situaciones electorales complejas.

55. Cada una de las grandes misiones mencionadas anteriormente pone de relieve la importancia de la planificación anticipada, la disponibilidad de los recursos necesarios y la flexibilidad para abordar las condiciones difíciles y frecuentemente cambiantes sobre el terreno. La disponibilidad de recursos financieros es particularmente crítica, ya que la oportunidad y el alcance de esas misiones electorales es imprevisible hasta que se establece un mandato para una misión inicial de evaluación de necesidades. En consecuencia, los recursos para estas misiones no pueden especificarse en un ciclo presupuestario ordinario. Puesto que la organización de importantes misiones electorales va a continuar en el futuro próximo, es necesario, como medida prioritaria, elaborar modalidades de movilización rápida de recursos.

IV. Conclusiones y recomendaciones

A. Desafíos

56. El desafío más importante a que hace frente la División de Asistencia Electoral reside en el aumento de su volumen de trabajo como resultado del éxito de su labor. Las grandes misiones que no se previeron a finales del último bienio, como las del Afganistán, la República Democrática del Congo, Liberia, y posiblemente el Iraq, plantearán importantes exigencias a la División en el bienio próximo. Al mismo tiempo, las solicitudes de asistencia técnica probablemente aumenten en número y en complejidad, y algunas, como las del territorio palestino ocupado e Indonesia, requerirán un apoyo muy importante de la División.

57. Para satisfacer esas exigencias, la División de Asistencia Electoral precisa recursos adicionales, tanto de personal como financieros. El personal electoral actual se verá sometido a una gran exigencia en los próximos años. La calidad de la asistencia electoral de las Naciones Unidas depende de que se disponga de personal debidamente capacitado. Incluso quienes están desplegados temporalmente deben recibir un mínimo de capacitación electoral. Es preciso que los expertos electorales destinados a misiones de más largo plazo comprendan cabalmente las cuestiones electorales, la dinámica política de las zonas en que se despliegan y el propio sistema de las Naciones Unidas.

58. Previendo que próximamente se necesitarán expertos electorales, será preciso que la División de Asistencia Electoral tenga flexibilidad para ampliarse y contraerse rápidamente, según la situación de cada uno de sus proyectos. Esta necesidad, así como la de mantener criterios coherentes, se satisfaría mejor si se aprovechara la capacidad que ya existe en el sistema de las Naciones Unidas. Sería de gran utilidad, por ejemplo, que se desarrollaran las relaciones institucionales dentro del sistema, para permitir la adscripción temporal del personal de las Naciones Unidas, tanto sobre el terreno como en la Sede, a los efectos de participar en las operaciones electorales en los períodos de mayor actividad. En tal sentido, tal vez sea útil elaborar una lista interna de expertos electorales de las Naciones Unidas, que podrían tenerse en cuenta para diferentes tareas según los niveles de capacitación que pudieran ofrecerse en la Escuela Superior del Personal del Sistema de las Naciones Unidas. Este proceso se beneficiaría, casi con certeza, de algunos procedimientos más eficientes que los que se usan actualmente para la adscripción de personal y su préstamo entre organismos. En

particular, se debe alentar a otras partes del sistema de las Naciones Unidas a considerar prioritaria la adscripción de su personal a actividades electorales.

59. El principal mecanismo para cumplir con las exigencias financieras es el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la observación de procesos electorales, establecido en el párrafo 14 de la resolución 46/137 de la Asamblea General, de 17 de diciembre de 1991. El Fondo Fiduciario es un mecanismo singular en el sistema de las Naciones Unidas, que satisface tres necesidades específicas: a) permite que la División de Asistencia Electoral satisfaga exigencias inesperadas que no se incluyeron en el presupuesto bienal anterior; b) cumple la función de investigación y desarrollo de la División, ocupándose de la consolidación y la sistematización de la experiencia adquirida, las cuales, a su vez, conducen a la elaboración de nuevos enfoques y programas experimentales también apoyados por el Fondo Fiduciario; y c) provee de fondos con carácter de emergencia para dar una primera respuesta rápida a las solicitudes electorales, en particular cuando el PNUD y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no pueden proporcionar esa financiación.

60. Es esencial proveer a la División de Asistencia Electoral de recursos suficientes, financieros y de personal, para que pueda cumplir con el mandato asignado por la Asamblea General de satisfacer todas las solicitudes y, de ese modo, mantener un enfoque coherente que garantice la integridad de la asistencia electoral.

B. Planes futuros y reflexiones

61. En cualquier país, un proceso electoral requiere la coordinación de un gran número de otros procesos políticos y no políticos, relativos, por ejemplo, a los sistemas educativo, judicial y de seguridad. Para que unas elecciones nacionales se realicen con éxito, todos esos sistemas deben funcionar conjuntamente en el momento culminante de la elección. El concepto se aplica igualmente a la asistencia electoral de las Naciones Unidas, que requiere un alto grado de coordinación entre diversos organismos como el PNUD, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Con frecuencia, los Estados Miembros han instado a las Naciones Unidas a ser más eficaces en la coordinación de sus actividades, lo cual se ha logrado en una importante medida en la esfera de la asistencia electoral. Los papeles de las diversas partes del sistema de las Naciones Unidas se han definido claramente, y al cabo de una década de adquisición de experiencia y enseñanzas se ha logrado mejorar mucho la aplicación práctica de esas modalidades de cooperación.

62. Por ese motivo es tanto más importante que las Naciones Unidas mantengan este nivel de cooperación, que les permita en el futuro, como ahora, establecer procedimientos claros para la solicitud de asistencia electoral y definir responsabilidades claras para su ejecución. No obstante, la complejidad y el número cada vez mayores de las solicitudes impondrán una gran exigencia a la estructura de cooperación actual. Si esta estructura no se refuerza mediante recursos y capacidad adicionales, la carga cada vez mayor podría terminar por debilitarla, y la asistencia electoral correría el riesgo de volverse menos constante, menos eficaz y de menor calidad. Como se dijo en el informe anterior, la asistencia electoral prestada por las Naciones Unidas sigue teniendo un enorme grado de éxito, y corre el riesgo de ser víctima de su propio éxito.