UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FUNCIONES Y LÍMITES DEL COMPONENTE ELECTORAL EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU, UN ANÁLISIS COMPARADO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

PERLA PINEDA BOJORGES

ASESORA: DRA. JACQUELINE PESCHARD MARISCAL

CIUDAD UNIVERSITARIA, FEBRERO DE 2011.

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A nuestra Máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, por contribuir de manera fundamental en mi formación profesional.

A mi esposo Marco, a quien admiro por su inteligencia y su generosidad de amarme a la distancia. Le agradezco su decidido apoyo para que cerrara este ciclo.

A Dong Nguyen, mi maestro hoy y siempre, por el precioso legado de su experiencia internacional y por todas aquellas mañanas en que sentados frente a una taza de café, me llevó entre humo y balas a conocer de primera mano algunas historias de guerra.

A Jacqueline Peschard, por sus maravillosas clases de formación del Estado mexicano que siempre quedarán grabadas en mi memoria, y por ayudarme a pasar por el difícil trance de titularme.

A mis padres, por darme la valiosa oportunidad de estudiar. A mi madre en especial porque siempre me ha dado su apoyo incondicional y por su dulce compañía estos meses de trabajo arduo en la investigación.

A mis hermanas Angélica, Norma y Sonia, las que de distintas formas y en diferentes momentos contribuyeron sustancialmente en la finalización de esta investigación.

A mis hijos Sebastián y Fernanda, por darme la enorme dicha de ver sus sonrisas.

A mis amigos y amigas “ex – dofianos”, Grisel, Berta, César y Antonio, quienes se alegrarán como yo de este anhelado logro.

INDICE

INTRODUCCIÓN..... 4

1. CONTEXTO Y MARCO TEORICO CONCEPTUAL..... 6

1.1. CONTEXTO..... 6
1.1.1. LA ONU Y LA DEMOCRACIA..... 6
1.1.2. LA ONU Y LA ASISTENCIA ELECTORAL..... 7
1.1.3. MODALIDADES DE ASISTENCIA ELECTORAL..... 11
1.1.4. LA DIVISIÓN DE ASISTENCIA ELECTORAL..... 15

1.2. MARCO TEORICO..... 17
1.2.1. PLURALISMO..... 18
1.2.2. LAS ELECCIONES EN PAISES EN POSTCONFLICTO..... 21
1.2.3. LAS ELECCIONES COMO ESTRATEGIA DE DESACTIVACION DE LAS FUENTES DE CONFLICTO..... 25
1.2.4. LA ONU, UN ACTOR TRASNACIONAL EN CONTEXTOS ELECTORALES..... 28

2. ESTUDIOS DE CASO..... 40

2.1. NICARAGUA Y LAS ELECCIONES DE 1989..... 40
2.1.1.ANTECEDENTES..... 40
2.1.2. LOS ACUERDOS DE PAZ..... 43
2.1.3. LA PRESENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS..... 45
2.1.4. EL PROCESO ELECTORAL..... 49
2.1.5.CONCLUSIONES..... 51

2.2. EL SALVADOR Y LAS ELECCIONES DE 1993-1994..... 53
2.2.1.ANTECEDENTES..... 53
2.2.2. LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA ONU..... 55
2.2.3. EL PROCESO ELECTORAL..... 60
2.2.4.CONCLUSIONES..... 63

2.3. HAITÍ Y LAS ELECCIONES DE 1994-1995..... 65
2.3.1.ANTECEDENTES..... 65
2.3.2. LA PRESENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS..... 67
2.3.3. LOS ACUERDOS DE PAZ..... 69
2.3.4. EL PROCESO ELECTORAL..... 72
2.3.5.CONCLUSIONES..... 75

2.4. LIBERIA Y LAS ELECCIONES DE 1997..... 76
2.4.1.ANTECEDENTES..... 76
2.4.2. LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA ONU..... 79
2.4.3. EL PROCESO ELECTORAL..... 81
2.4.4.CONCLUSIONES..... 86

2.5. AFGANISTAN Y LAS ELECCIONES DE 2004-2005..... 87
2.5.1. ANTECEDENTES..... 87
2.5.2. LA PRESENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS…… 88
2.5.3. LOS ACUERDOS DE PAZ..... 90
2.5.4. EL PROCESO ELECTORAL..... 93
2.5.5.CONCLUSIONES..... 98

3. PARTICULARIDADES Y GENERALIDADES…… 101

3.1. GENERALIDADES…….. 101

3.2. PARTICULARIDADES…… 104
3.2.1. SEGÚN EL TIPO DE ESTRATEGIA DE ENTRADA…….. 104
3.2.2. SEGÚN SU IMPACTO EN LA RESOLUCION DE PROBLEMAS DE CONCENTRACION DE PODER…… 107
3.2.3. SEGÚN EL MODELO DE ASISTENCIA ELECTORAL…….. 113

4. SUBPRODUCTOS DE LAS ELECCIONES DE POSTCONFLICTO……. 126

4.1. RECONCILIACIÓN DE LAS PARTES BELIGERANTES……... 126
4.2. RECONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA……..... 128
4.3. LÍMITES AL PODER Y GESTIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS… 131
4.4. LÍMITES AL PODER DESDE LA SOCIEDAD CIVIL……. 132

CONCLUSIONES…….. 135

GLOSARIO…… 140

BIBLIOGRAFÍA…….. 145

FUNCIONES Y LÍMITES DEL COMPONENTE ELECTORAL EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU UN ANÁLISIS COMPARADO

INTRODUCCIÓN

La elección del tema obedece al interés generado luego de siete años de laborar en la Oficina de México del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en particular, en el área de gobernabilidad democrática. Ello me permitió colaborar en proyectos como la asistencia electoral entre México y el PNUD, en donde conocí a miembros del grupo de expertos internacionales de la División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas (ONU- DAE) que trabajan en operaciones de mantenimiento de la paz. Estos expertos me compartieron sus experiencias personales y me dieron la posibilidad de mirar a profundidad el trabajo en el terreno de estas operaciones, conociendo la forma como analizaban el conflicto interno, su impacto en el escenario internacional y el rol de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el fortalecimiento del sistema de Estados. El presente trabajo tiene como uno de sus objetivos el sistematizar estas experiencias personales.

La selección del tema se considera relevante para el estudio de las relaciones internacionales por dos razones. La primera es que proporciona pistas acerca del rol adquirido por la ONU al final del período de la Guerra Fría, rol caracterizado por su función en el mantenimiento del orden internacional expresado en un mayor involucramiento de la organización en la resolución de conflictos internos. Como se observará, este rol fue de la mano con la búsqueda de justicia al interior de los países. En dicha búsqueda es interesante observar que los intereses de los Estados se amalgamaron con los intereses de las personas, generando una reinterpretación del rol de la ONU en el sistema internacional que hasta entonces respondía a los intereses de los Estados.[1]

[1] Paul Taylor, "The United Nations and the international order", *The Globalization of World Politics, an introduction to internacional relations*, Second edition, New York, United States, Oxford University Press, 2001, p. 337.

El anterior rol de la ONU se circunscribía a la defensa de las fronteras y la limitación de agresiones entre países. La firma en las décadas de los ochenta y de los noventa, de convenios y de Pactos internacionales que resguardaban la provisión de un mínimo nivel de justicia social y económica para las personas, a la par del reconocimiento de derechos políticos y civiles, dieron espacio para que la ONU se involucrara en asuntos que ponían en riesgo la estabilidad interna de los Estados.

Así pues, la primera hipótesis de la investigación es la siguiente: si bien la ONU no tiene mandato para involucrarse en asuntos de carácter interno como es la organización de elecciones, su rol cada vez mayor a partir de la década de los noventa obedece a que el contexto de la post-guerra fría lo convirtió en un actor trasnacional que promovió la cooperación internacional, así como un orden y una justicia internacional.

A partir de las operaciones de mantenimiento de la paz la ONU buscó coordinar acciones colectivas ante conflictos internos cuyos efectos colaterales afectaban a la comunidad de países, a saber, olas de migrantes, violación de fronteras nacionales por parte de grupos combatientes, narcotráfico y terrorismo, entre otros. Con ello, la organización contribuyó no sólo a legitimar Estados cuya soberanía era cuestionada por grupos armados internos, sino que fortaleció el sistema de Estados y salvaguardó el orden internacional.

La segunda razón de relevancia del tema respecto del estudio de las relaciones internacionales se refiere al análisis propiamente de las elecciones como estrategia elegida por la ONU para la resolución de conflictos internos y/o para la legitimización de los Estados. Analizar el devenir del apoyo electoral a los países por parte de la ONU no es menor si se observa que entre 1991 y 2000, la organización recibió un promedio de 25 peticiones de asistencia electoral por año, provenientes de 89 países y otras entidades y territorios, (entre ellos, Kosovo, el Sahara Occidental y el Territorio palestino ocupado). Entre 2001 y 2003, las peticiones por año se incrementaron a 76, lo que significó tres veces la demanda anual[2].

A lo largo de los casos analizados, se verá que parte del origen de los conflictos internos tiene que ver con el acceso al poder político, la exigencia de una igualdad y de una justicia y en última instancia, de la existencia de límites al abuso de unos sobre otros, lo que es algo propio de la naturaleza humana.

[2] PNUD, *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*, Nueva York, PNUD, 2003, p. 4.

En Estados donde la soberanía se ve cuestionada, las elecciones en países en postconflicto se miran como la fórmula para terminar la guerra y responder a la pregunta básica de quién gobierna en sociedades divididas donde los actores políticos no confían entre sí. Visto así, las elecciones no son solamente un ejercicio legal y técnico, un grupo de procedimientos y reglas para la organización de comicios; éstas pueden ser también una estrategia que reconcilia las diferencias y da salida al conflicto en situaciones extremas que ponen en peligro la estabilidad del Estado.

La contribución más evidente de las elecciones en este tipo de países, es la pacificación y la aceptación de las partes beligerantes de permitir al ganador imponer su visión de gobierno y negar la confrontación violenta como medio para hacerse del poder[3]. Ello permite que "un conflicto violento se convierta en uno no violento donde los votos toman el lugar de las balas"[4]; y es que en países con sociedades divididas, las elecciones pueden tener mayores alcances de los que tienen en países con elecciones periódicas y sin una presencia violenta del conflicto.

En este sentido, la segunda hipótesis de la investigación es que las elecciones en países en posconflicto rebasan su función de división entre ganadores y perdedores y desarrollan funciones de carácter político, que en países con guerras civiles o con conflictos internos son fundamentales, a saber:

i) reconciliación de las partes beligerantes;
ii) reconstrucción de la comunidad política a partir de una visión agónica y del reconocimiento de los resultados electorales;
iii) creación de una institucionalidad que de cauce a la solución pacífica de los conflictos inherentes a toda sociedad, mediante cambio en las reglas del juego político y la creación o fortalecimiento de instituciones, y
iv) límites al poder desde la sociedad civil.

[3] Adam Przeworski, "Minimalist conception of democracy: a defense", *The democracy sourcebook*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 2003, p. 14.
[4] Kumar Krishna, "Post conflict Elections and International Assistance", *Post conflict elections, democratization and International Assistance*, Boulder, Colorado, EE.UU, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 7.

En este tipo de elecciones, un ingrediente fundamental es la confianza de los actores políticos y sociales sobre el proceso electoral, aspecto donde, como se verá más adelante, tiene su mayor contribución la ONU.

Como se observará en los casos seleccionados (Nicaragua, El Salvador, Haití, Afganistán y Liberia), la ONU se involucró en la organización de elecciones con la finalidad de asegurar condiciones que propiciaran la equidad de la competencia política y limitaran la oportunidad de fraudes masivos. Todo ello con el propósito de ampliar la verisimilitud de los resultados electorales.

La organización observó que el apuntalar la confianza en los resultados electorales era una estrategia poderosa para desactivar el conflicto violento fundamentalmente porque las elecciones tienen que ver con la distribución del poder. En los momentos previos a las elecciones, cuando los equipos técnicos nacionales e internacionales conversaban sobre la organización de los comicios, se abrían espacios para discutir también cambios en la estructura política de un país que respondiera de manera más efectiva a los intereses de los ciudadanos o de los grupos políticos que operaban bajo una lógica del *ganador toma todo*.

Al respecto, la tercera hipótesis de la investigación es que las elecciones pueden detonar procesos que resuelven el asunto de fondo de la expresión violenta del conflicto, que es la concentración del poder. En la investigación se analiza hasta qué medida las discusiones realizadas entre los equipos técnicos nacionales e internacionales, detonaron acuerdos políticos orientados a fijar límites al poder o equilibrar de manera más efectiva las relaciones de poder. Si los actores políticos, luego de la salida de la ONU volvieron a utilizar la violencia como medio de acceso al poder político, negando con ello la política; si el grupo en el poder mantuvo el uso de los recursos gubernamentales para limitar el acceso al gobierno de grupos opositores o si la violación masiva de derechos humanos se mantuvo, entonces, el impacto de las elecciones fue limitado.

La investigación se divide en 4 capítulos. El primer capítulo se refiere al contexto y al marco teórico y conceptual. En la sección de contexto se describe el cambio que a lo largo de los últimos años del siglo XX registró la ONU en el concierto internacional, entre otras cosas, debido al propio devenir de la historia mundial. Se describe el pluralismo que es la línea de análisis de la investigación, tomando algunos conceptos de la ciencia política y también se dan elementos de respuesta a la primera hipótesis de la investigación que tiene

que ver con las razones por las cuales la organización se involucró en procesos electorales en países en postconflicto.

En el capítulo 2 se encuentran los cinco estudios de caso seleccionados[5], a saber, las elecciones nicaragüenses de 1990, las salvadoreñas de 1993-1994, las haitianas de 1994-1995, las liberianas de 1997 y las afganas de 2004-2005. El capítulo describe para cada uno de los casos, los antecedentes al conflicto, el proceso para la firma de los acuerdos de paz, la participación de la ONU y la descripción del proceso electoral realizado. Al final de cada subcapítulo se hace un breve análisis de los resultados electorales y de la relevancia del trabajo técnico desarrollado por la División de Asistencia Electoral (DAE), así como los aciertos y desaciertos de la participación de la ONU en los procesos electorales revisados.

En el capítulo 3 se identifican las similitudes y las diferencias de cada proceso electoral. Para tal efecto, se utilizan las siguientes categorías de análisis:

1. Tipo de estrategia de entrada de las operaciones de mantenimiento de la paz,
2. Resolución de problemas de concentración del poder,
3. Tipo de asistencia técnica proporcionada en materia electoral,

En el capítulo 4 se describen los subproductos de las elecciones ya mencionados líneas atrás, finalizando la investigación con las conclusiones.

[5] Los casos se seleccionaron en coordinación con Dong Nguyen, quien participó en mayor o menor medida en los componentes electorales analizados. Dong Nguyen, entrevista realizada por Perla Pineda, México, D.F., 18:00-21:00 hrs. 15 de marzo de 2008.

1. CONTEXTO Y MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

Las elecciones en países en posconflicto replantean el rol de los comicios como factor de división entre ganadores y perdedores y le confieren una capacidad de reconciliación nacional y de reconstrucción de la comunidad política

Don Nguyen [6]

1.1. CONTEXTO

1.1.1. LA ONU Y LA DEMOCRATIZACIÓN

La ONU empezó a tomar un papel cada vez más preponderante en el movimiento mundial de democratización[7], mucho forzado por las demandas de sus Estados Miembros que le requerían pronunciamientos oficiales sobre el tema. Ya a finales de la década de los ochenta impulsó con mayor determinación la creación de un andamiaje de derecho internacional que le permitiera incursionar en cuestiones de índole interno como las elecciones. Por ejemplo, la Asamblea General en su resolución 43/157, del 8 de diciembre de 1988, subrayó la importancia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen que la autoridad para gobernar se basará en la voluntad del pueblo, expresada en elecciones auténticas y periódicas.

Posteriormente, y como producto de la demanda de la comunidad internacional de que la ONU definiera las formas de colaboración hacia países con democracias nuevas o

[6] Dong Nguyen, Locucio citata.

[7] El movimiento mundial de democratización, según Huntington, se localiza en el período comprendido entre 1974 y 1990 cuando más de treinta países en el sur de Europa, el este de Asia y Latinoamérica pasaron de tener un régimen autoritario a un sistema con elementos democráticos. En las décadas de 1980 y 1990 el mundo "progresó extraordinariamente hacia la apertura de sistemas políticos y la ampliación de libertades políticas (...) de tal suerte que para 2001, 140 países de los casi 200 que existían en el mundo, se convocaba a elecciones multipartidistas, más que en cualquier otro momento de la historia". En PNUD, *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002. El Estado de la democracia*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 2002, p. 1.

restauradas, el Secretario General de entonces, Boutros Boutros Gali, dio a conocer "La Agenda para la democratización", la cual fue presentada en 1997, en la Tercera Conferencia Internacional de Democracias Nuevas o Restauradas[8].

En ella se postulaba que la organización apuntalaría la democracia porque contribuía definitivamente a mantener la paz y la seguridad.[9] En su declaración de motivos se sostiene que las instituciones y los procesos democráticos canalizan los intereses en competencia hacia un terreno de deliberación y consenso, reduciendo el riesgo de que las diferencias o las controversias desencadenen conflictos armados. Al tener que rendir cuentas mediante elecciones periódicas, se espera que los gobiernos elegidos libremente promuevan el estado de derecho, el respeto a los derechos de los individuos y de las minorías y que abusen menos de su poder.

Se reconoce sin embargo, que no le corresponde a la organización ofrecer un modelo de democratización sino apoyar a los Estados en su propio proceso mediante el establecimiento del diálogo, el debate y la creación de consensos.[10]

1.1.2. LA ONU Y LA ASISTENCIA ELECTORAL

Las actividades electorales de la ONU se remontan a los años 50, cuando coordinaba las operaciones de votación popular en los países recientemente independizados. Fue en Nicaragua en 1990 que, a petición de este país, la ONU proporcionó por primera vez asistencia electoral en un país soberano. Con anterioridad a este caso, la ONU observaba plebiscitos en países colonizados o territorios ocupados en cumplimiento al principio

[8] ONU, Asamblea General, "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas", Quincuagésimo segundo período de sesiones, Tema 38 del programa, *Informe del Secretario General, documento No. A/52/513,* (en línea) 21 de octubre de 1997, versión Español, s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, p. 3, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/282/40/img/N9728240.pdf?OpenElement.

[9] Tal aseveración se sustentaba en la tesis de la paz democrática cuyo primer expositor fue Immanuel Kant cuya evidencia estadística la proporcionó Rommel, R. J. al establecer que entre 1816 y 1991, de las 353 pares de naciones enfrascadas en guerras internacionales, ninguna ocurrió entre dos democracias. En Edward Newman y Roland Rich, "Introduction: approaching democratization policy*", The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, United States of America, United Nations University, 2004, p. 6.

[10] ONU, Carta de fecha 17 de diciembre de 1996, dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General, *documento A/51/761* (en línea), 20 de diciembre de 1996, versión español, 40 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, p. 8. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/371/63/pdf/N9637163.pdf?OpenElement

internacional de libre determinación de los pueblos establecido en el principio de la autodeterminación de los pueblos y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que determina que los gobiernos emanan de la voluntad de su pueblo, la que se expresará en elecciones genuinas, periódicas, libres y justas.

De 1989 a la fecha la ONU ha recibido más de 290 solicitudes de asistencia electoral por parte de los Estados Miembros que suponen cualquiera de las modalidades de supervisión, coordinación o verificación de comicios[11]. En el cuadro siguiente se mencionan las operaciones de mantenimiento de la paz más relevantes que consideraron la provisión de asistencia electoral en el periodo 1989-2005.

[11] ONU, "Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations" (en línea), Nueva York, EE.UU., Peacekeeping Best Practices Unit, 2003, p. 155. Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=448

Cuadro 1: Elecciones y operaciones de paz 1989-2005

	Año	País	Misión ONU	Tipo de elección
1	1989	Namibia	United Nations Transitional Administration Group (UNTAG)	Asamblea constituyente
2	1991	Western Sahara	United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara (MINURSO)	Referéndum
3	1992	Angola	United Nations Angola Verification Mission (UNAVEM II)	Presidenciales y legislativas
4	1993	Cambodia	United Nations Transitional Administration in Cambodia (UNTAC)	Asamblea constituyente
5	1993-1994	El Salvador	ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador)	Presidencial, Legislativa, Municipal y Parlamento
6	1994	Mozambique	United Nations Operation in Mozambique (ONUMOZ)	Presidenciales y Parlamentarias
7	1995	Haití	Organization des Nations Unies pour la Verification Electoral a Haiti (ONUVEH)	Presidenciales y legislativas
8	1996-1997	Bosnia y Herzegovina	Organization for Security and Cooperation Mission to Bosnia and Herzegovina (OSCEBIH) and North Atlantic Treaty Organization (NATO)	Presidencia tripartita, Presidencia de la República Srpska,Parlamento, Asamblea y elecciones municipales.
9	1997	Albania	Sin acronismos	Presidenciales y Parlamentarias
10	1997	Liberia	United Nations Observer Mission in Liberia (UNOMIL)	Presidenciales y legislativas
11	1997	Slavonia	United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET)	Parlamentarias
12	2000-2001	Timor Oriental	United Nations Transitional Administration in Eastern Slavonia (UNTAES)	Asamblea constituyente (2000) y Presidenciales (2001)
13	2000-2001	Kosovo	United Nations Mission in Kosovo (UNMIK) and NATO	Municipales (2000) y Asamblea de Kosovo (2001)
14	200-4-2005	Afganistán	UNAMA	Presidenciales, Legislativas y municipales

Fuente: Elaboración propia con base en el documento elaborado por Center for Transitional and Post-conflict Governance. *Introduction to Elections and Peace Operations 1989-2001*

Salvo en el caso de las elecciones de Nicaragua de 1990 que fueron de verificación de elecciones, la asistencia electoral en países en postconflicto se ha dado en el marco de las llamadas operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales se definen como "medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos internacionales y la seguridad internacional, con el consentimiento de las partes involucradas, decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (...) y que son aplicadas con la participación de contingentes de personal militar, policial y civil y sufragadas con el apoyo financiero prorrateado, así como con contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la ONU. [12] Estas operaciones se dividen en:

1. Mantenimiento de la paz: es una técnica diseñada para preservar la paz en un ambiente de fragilidad y para asistir en el cumplimiento de acuerdos de paz. Con los años, este modelo ha evolucionado de uno eminentemente militar de observación de cese al fuego a uno que incorpora varios elementos (militar, policial y civil).
2. Reforzamiento de la paz: incluye la aplicación de medidas coercitivas, incluida la fuerza militar, que cuentan con el consentimiento del Consejo de Seguridad. El objetivo es salvaguardar la paz y la seguridad internacional.
3. Construcción de la paz: se focaliza en la construcción de capacidades nacionales para manejar el conflicto.

La frontera entre los tres tipos de operaciones es tenue y difícil de definir. De hecho, las operaciones de paz raramente se limitan a un tipo de actividad. [13] Lo que es relevante conocer es que en el marco de tales operaciones se desarrolla una gama de actividades que van de la supervisión de acuerdos de cese al fuego, el retiro de tropas extranjeras, la desmovilización de combatientes, el retorno de las personas desplazadas, la observación militar, el control de las zonas desmilitarizadas, a la verificación del respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria, y la supervisión de transiciones políticas mediante

[12] Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II (letras J-Z), D.F., México, Editorial Porrúa, 2002, p.756.
[13] ONU, "United Nations, Peacekeeping operations. Principles and Guidelines", Nueva York, EE.UU., United Nations, 2008, p.19. Dirección URL: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

elecciones multipartidistas. Para tal efecto, la ONU proporciona la asistencia electoral que el país requiera. La propia organización destaca el componente electoral de las misiones de paz.

1.1.3. MODALIDADES DE ASISTENCIA ELECTORAL

De acuerdo con la organización, existen las siguientes modalidades de asistencia electoral[14]:

- Supervisión del proceso electoral: esta modalidad se utilizó mayormente en situaciones de descolonización, donde un Representante Especial del Secretario General certificaba los resultados de las elecciones o referéndum y todas las fases del proceso, incluyendo los aspectos políticos y electorales. Un ejemplo fue el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) que supervisó las elecciones que condujeran a la independencia de Namibia (noviembre de 1989).

- Organización y manejo del proceso electoral: en esta modalidad la ONU asume el papel de las autoridades electorales nacionales. Implica el establecimiento de un sistema de leyes y procedimientos y la administración misma del proceso electoral siguiendo las normas internacionales. Esta asistencia es solicitada en situaciones donde la capacidad institucional nacional es limitada para organizar una elección.

- Verificación del proceso electoral: se verifica la libertad e imparcialidad de aspectos concretos de un proceso electoral organizado por autoridades electorales nacionales. Para ello, además de la provisión de asistencia técnica la organización puede organizar a los observadores nacionales e internacionales, quienes monitorean todos los aspectos del proceso electoral. Al final del proceso, la ONU formula una declaración final sobre los comicios. Se requiere de la autorización del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, aunque hay una mayor libertad

[14]ONU, *La División de Asistencia Electoral* (en línea), Nueva York, enero de 2008, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy(1).htm

pues el Gobierno nacional mantiene la responsabilidad de la organización del proceso electoral.

- La asistencia técnica: A diferencia de las modalidades anteriores, la asistencia técnica normalmente, se proporciona de manera directa y no necesariamente como parte de una misión de verificación. Tiene diferentes formas de expresarse pero básicamente busca fortalecer al sistema electoral del país. Puede incluir la provisión de expertos y consultores sobre cuestiones jurídicas y técnicas o el suministro de equipo de procesamiento de datos, material electoral o asistencia en los aspectos de administración y gestión del proceso electoral. En los últimos se ha incluido también la justicia electoral.

Con el tiempo las operaciones de mantenimiento de la paz no sólo se multiplicaron sino que cambiaron en magnitud y composición. Se empezó a incluir a personal civil y especializado en asuntos de fortalecimiento del Estado, como la seguridad pública, la administración de la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, los derechos humanos, la reforma administrativa y la reforma del sistema electoral.

Estas operaciones se conocen como "operaciones de construcción de la paz". Se diferencian de las operaciones de mantenimiento de la paz en que además del cese al fuego, buscan desmantelar las estructuras que detonan el conflicto mediante reformas legales y o constitucionales y mediante modificaciones al sistema electoral.[15]

Así observamos que la asistencia electoral ha tomado dos rumbos,

- La asistencia a países en postconflicto mediante las modalidades de supervisión, coordinación o verificación de comicios.

[15] Center for Transitional and Post-Conflict Governance, "Introduction to elections and peace operations. 1989-2001" (en línea), s/lugar de edición, s/casa editorial, s/año de edición, p. 1. Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/EPO%20Introduction%200805%20V2.pdf

- La provisión de asistencia técnica a países en condiciones estables, mediante proyectos de cooperación específicos.

La asistencia a países en postconflicto requiere de una resolución del Consejo de Seguridad, la cual normalmente se fundamentan en los Capítulos VI, VII u VIII de la Carta de la ONU (ver cuadro 2). Tales capítulos autorizan la intervención militar o los buenos oficios del Consejo de Seguridad en sucesos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales.

La segunda característica de este tipo de asistencia es que responde a compromisos adquiridos en acuerdos de paz.

CUADRO 2: CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

CAPÍTULO VI
ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

Artículo 33

l. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.
2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

Artículo 34

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 35

1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.

Artículo 36

1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.

Artículo 37

2. Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

Continúa...

Desde el punto de vista formal, la ONU brinda asistencia a aquellos países que lo solicitan por escrito[16]. Para dar respuesta, es necesario que la solicitud sea analizada y autorizada por el Consejo de Seguridad. En la redacción de las resoluciones se hace referencia a dos elementos básicos:

- la solicitud por escrito del propio país, y
- El impacto al nivel regional o internacional del conflicto objeto de la Resolución.

Cuadro 2 (continuación)

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Capítulo I
Propósitos y principios

Artículo 1
Los propósitos de las Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.

Artículo 2
7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.

Capitulo VII
Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión

Artículo 39
El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer 1a paz y la seguridad internacionales.

Artículo 42
Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Capitulo VIII
Acuerdos regionales
Artículo 52
3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

[16] El procedimiento para el envío de misiones de asistencia electoral es el siguiente: i) el Gobierno envía al Punto Focal de las Naciones Unidas para las actividades de asistencia electoral (ej. El Secretario General Adjunto del Departamento de Asuntos Políticos) la petición oficial de asistencia, misma que debe hacerse al menos tres meses antes de la elección programada. Las peticiones provienen usualmente de las autoridades electorales nacionales, de la Oficina del Presidente o del Ministerio de Relaciones Exteriores;
ii) La DAE consulta con la División Regional correspondiente del DPA y con el Representante en el país del PNUD, si las condiciones preelectorales del país solicitante satisfacen los principios de la ONU en materia de asistencia electoral; iii) si se requiere una evaluación profunda de las condiciones preelectorales, se envía una misión de evaluación para determinar la situación política, material, institucional y de seguridad en el país solicitante. También se valora la pertinencia, la necesidad y el impacto potencial de la asistencia de la ONU e investiga si los principales partidos políticos contendientes y los representantes de la sociedad civil apoyan la participación de la organización. ONU, *La División de Asistencia Electoral* (en línea), *op.cit*.

1.1.4. LA DIVISIÓN DE ASISTENCIA ELECTORAL

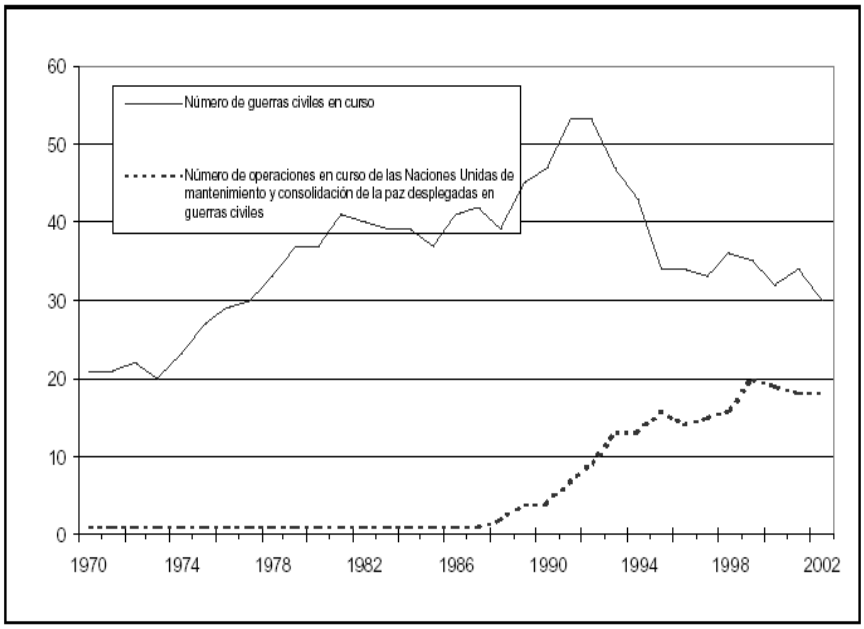
La demanda creciente de operaciones de mantenimiento de la paz y de asistencia electoral iniciada en la década de los noventa motivó la creación de áreas tales como el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (creado en 1992) o la Unidad de Asistencia Electoral (creada en abril de 1992 en sustitución de la Oficina de Asuntos Políticos Especiales), conocida con posterioridad como División de Asistencia Electoral (DAE)[17]. Ambas estructuras emanan de la resolución 46/137 de la Asamblea General, que en 1991 determinó su creación a fin de coordinar y evaluar las solicitudes de asistencia electoral. Actualmente esta División tiene la misión de coordinar las actividades en la esfera de la asistencia electoral y de dar asesoría en materia de elecciones al Secretario General Adjunto de la ONU.

Al parecer, el utilizar las elecciones como estrategia de construcción de la paz tuvo un impacto en el número y magnitud de los conflictos. De acuerdo con informes de la ONU, la proliferación de guerras civiles que ameritaron el envío de operaciones de mantenimiento de la paz se redujo de manera sostenida a partir de 1992. Lo anterior coincide con la inclusión de la asistencia electoral en las operaciones de mantenimiento de la paz. Para 2003 la frecuencia de guerras civiles había caído en cerca de un 40%, es decir, se registraron menos de 30 guerras (ver gráfica 1).[18]

[17] La DAE nació con la misión de coordinar las actividades del sistema de la ONU en la esfera de la asistencia electoral, así como brindar asesoría al Secretario General Adjunto en lo relativo a las actividades de la ONU en materia de elecciones. Esta División estuvo sectorizada en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz hasta 1996, fecha en la cual fue transferida al Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de la Secretaría General. El mandato del DAP considera acciones comprensivas de prevención de conflicto, manejo de conflicto y construcción de la paz. Hoy día la DAE tiene las siguientes funciones, i) evaluar las peticiones de asistencia electoral; ii) realizar misiones de evaluación; iii) diseñar proyectos de asistencia electoral en coordinación con los organismos del sistema de la ONU y otros; iv) desarrollar estrategias en materia electoral; v) facilitar la participación de observadores internacionales en el proceso electoral; y vii) servir como la memoria institucional de la Organización en el campo de la asistencia electoral. *Ibídem.*

[18] ONU, *documento No. A/59/565*, o*p. cit.*, p. 36.

Gráfica 1: Reducción del número de guerras civiles y consolidación de la paz, 1970 a 2002



Fuente: ONU, Informe del Secretario General a la Asamblea General No. A/59565 "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio", p. 37.

De acuerdo con documentos de la ONU, la organización utilizó cada vez más la asistencia electoral pues identificó que la mejor estrategia de salida a las fuerzas militares de paz era el envío de personal no militar que apoyara las labores de reconstrucción tanto del tejido social como de la infraestructura física. Así se reconoce en el Informe del Secretario General, Kofi Annan, de fecha 20 de abril de 2001, que menciona lo siguiente: "el logro de la paz en el ámbito nacional (..) es sostenible (...) cuando los conflictos sociales se resuelven en forma pacífica mediante (...) la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, (y cuando) las partes beligerantes trasladan sus controversias políticas o económicas del campo de batalla a un marco institucional dentro del cual pueda iniciarse un proceso de solución pacífica del problema.

El objetivo de las actividades de construcción de la paz es pues crear las instituciones y las actitudes sociales, económicas y políticas que impidan que los conflictos inherentes a toda sociedad se conviertan en conflictos violentos.[19]

1.2. MARCO TEÓRICO

Los últimos años se han venido desarrollado estudios sobre los procesos de pacificación en países en postconflicto[20]. Mientras algunos se han concentrado en los sucesos previos a la firma de acuerdos de paz, otros se han avocado al análisis de la profundidad y sostenibilidad del proceso de democratización posterior al cese del conflicto. Otros más se han dedicado al análisis de la ingeniería de los procesos electorales o al análisis de los actores involucrados en los procesos de paz. Tal es el caso de la presente investigación.

Específicamente la investigación busca responder a las siguientes preguntas básicas:

1. ¿Por qué la ONU se involucró en asuntos eminentemente internos como son las elecciones cuando su mandato sólo le permite involucrarse en asuntos entre Estados?,
2. ¿Por qué ha priorizado la organización de elecciones como la estrategia de entrada?, más aún,
3. ¿Cuáles han sido los alcances y los límites de las elecciones en sociedades divididas? y,
4. ¿Cuáles han sido los subproductos generados por las elecciones en contextos de postconflicto?

[19] ONU. Consejo de Seguridad, "Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas", *documento No. S/2001/394* (en línea), versión Español, 20 de abril de 2001, s/editor, s/ lugar de publicación, p. 7. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/65/pdf/N0134365.pdf?OpenElement

[20] Una situación de posconflicto es aquella donde "existe una percepción generalizada de que las perspectivas de reducción progresiva del sufrimiento de las personas son más palpables que antes. Esencialmente se habla de la existencia o no de un activo vital como es la confianza. Esta definición es pertinente pues establece el momento de cambio de una situación propia de los países con conflictos internos que se caracterizan por su volatilidad e inestabilidad". Cholmondeley, Hugh. "The role of the United Nations System in post-conflict recovery", report of the Consultative Committee on Programming and Operational Questions, Nueva York, EE.UU. Documentos internos de PNUD, p. 4.

En el transcurso de la tesis se darán elementos explicativos, a partir de los planteamientos teóricos del pluralismo y del neoliberalismo institucional, tomando algunos conceptos de la ciencia política.

1.2.1 PLURALISMO

El pluralismo es un planteamiento teórico que forma parte de la corriente de pensamiento del Liberalismo, desarrollada por Robert Nye y Joseph Keohane en la década de los Setenta. Esta línea de pensamiento se contrapuso al Realismo Político que planteaba que la superioridad de un Estado, así como la jerarquía de los asuntos mundiales se determinaban por la fuerza militar. Estos autores identificaron el surgimiento de nuevas formas de interdependencia que no se basaban en la seguridad nacional.

La teoría de Nye y Keohane sobre la "compleja interdependencia" establece que si bien el Estado sigue siendo el actor principal de las relaciones internacionales de fines de los Setenta, existen otros actores que le dan a la política global un sentido plural.

Cuadro 3: Interdependencia

1) Múltiples canales de acción entre sociedades, entre actores Estatales y actores trasnacionales;
2) Ausencia de jerarquización y naturaleza cambiante de la agenda internacional (no diferencia entre alta política y baja política);
3) Canales de interconexión entre actores trasnacionales ubicados en diferentes países, y,
4) Declive del poderío militar como determinante de la política internacional tradicional.

Fuente: Elaboración propia con base en Steven L. Lamy, "Contemporary mainstream approaches: neo-realism and neo-liberalism", *The Globalization of World Politics,* página. 189.

De acuerdo con su planteamiento, los grupos organizados son esencialmente actores políticos con potencial de influencia en la agenda internacional, a los que denominaron "actores trasnacionales" (organizaciones

internacionales, organizaciones de la sociedad civil y corporaciones multinacionales)[21]. Los actores trasnacionales participan de la misma manera que los Estados en la movilización de recursos y capacidades para influir en un asunto determinado, afectando con ello los productos de la política global.

Además, de acuerdo con los autores mencionados, los elementos constitutivos del poder son las capacidades y la influencia. A diferencia del Realismo que considera que uno (capacidades) lleva al otro (influencia), en el enfoque pluralista se establece que las interacciones políticas de los actores modifican la relación entre capacidades e influencia y que por ello, deben analizarse por separado. De esta manera, el tipo de autoridad, estatus, recursos, información y habilidades de cada uno de los actores que interactúan en un asunto de política define su capacidad de influencia.

De acuerdo con este enfoque, el sistema de Estados no es el único sistema, sino que existe una multiplicidad de sistemas determinados por los actores estatales y trasnacionales involucrados, así como por el tipo de asunto sobre el

Cuadro 4: Elementos constitutivos del poder

Capacidades: se refiere a los recursos que están bajo control directo de un actor. Además de las capacidades militares y los recursos económicos, son relevantes el control sobre los medios de comunicación y la posesión de información. Se añaden también a las capacidades dos atributos de los individuos, que son autoridad legal y estatus.

Proceso de interacción: es el intercambio de personas, materiales, energía, dinero e información (incluyendo ideas políticas y propuestas de política) entre los elementos de un sistema.

Influencia: habilidad de un actor para cambiar los valores o el comportamiento de otro actor, valiéndose para ello de medios coercitivos o mediante consenso.

Fuente: Elaboración propia con base en Peter Willets, "Transnational Actors and International Organizations", *The Globalization of World Politics*, página. 378.

[21] Peter Willetts, "Trasnational actors and international organizations in global politics", *The Globalization of World Politics, an introduction to international relations*, Second edition, New York, Oxford University Press, 2001, p. 358.

que interactúan.[22]El Pluralismo reconoce la existencia de sistemas a todos los niveles de la política mundial y privilegia el de las relaciones intergubernamentales y las relaciones intersociales de los actores transnacionales actuando en la política mundial.[23]

Representantes del Pluralismo como Peter Willets establecen que el sistema internacional no se compone de 200 Estados interactuando, sino de una multiplicidad de dominios de política, cada uno de los cuales cuenta con sus propios actores Estatales y transnacionales. Además, establece que la política externa se relaciona íntimamente con la política interna de cada Estado y que la construcción de la identidad nacional es un proceso que da vida a los actores transnacionales.

Cuadro 5: Dominio de política

Consiste en un grupo de cuestiones de política que tienen que ser resueltos en grupo porque están vinculados por un proceso político desarrollado por una organización internacional.

Fuente: Elaboración propia con información de Peter Willets, "Trasnational actors and international organizations in global politics", *The Globalization of World Politics, an introduction to international relations,* Second edition, New York, Oxford University Press, 2001, p. 378.

En este punto es relevante definir el concepto de Estado considerado en la investigación. Según la definición de Peter Willets:

> "Según el derecho internacional, el Estado es una entidad donde existe un gobierno que tiene el control de una comunidad de personas en un territorio definido (...) es además un país donde existe una comunidad de personas que comparten el mismo sistema político y comparten algunos valores"[24]

Es importante recalcar que en el planteamiento de Willets, al igual que lo hace Amartya Sen, se reconoce que los miembros de una comunidad política desarrollan a lo largo de su vida una multiplicidad de identidades. Según Sen, en el mundo contemporáneo hay una tendencia a reducir las múltiples identidades que una persona tiene con una

[22] *Ibídem*.
[23] Peter Willetts, *opus citatum*, p. 375.
[24] Peter Willetts, *op. cit., p.* 358

identidad única[25]. Visto así el Estado es un sistema abierto con muchos canales de interconexión entre gobierno y actores trasnacionales con el sistema internacional.[26]

Como lo menciona Willets, el nacionalismo es una de las principales fuentes de relaciones trasnacionales, pues movimientos de liberación nacional y demandas políticas de minorías dan vida a actores trasnacionales que pueden desafiar seriamente la autoridad gubernamental. Así pues existe un reconocimiento de las organizaciones internacionales con un peso específico en la política global y que contribuyen con la creación de subsistemas al interior del sistema internacional.

Considerando que las hipótesis de la investigación se relacionan asimismo con las elecciones como estrategia para la resolución de conflictos internos, en el siguiente subcapítulo se analizará el marco conceptual de las elecciones en sociedades divididas.

1.2.2. LAS ELECCIONES EN PAÍSES EN POSTCONFLICTO

Los países que salen de una guerra civil tienen normalmente Estados fallidos[27] que no pueden asegurar un orden mínimo, donde la soberanía[28] está cuestionada, o tienen sociedades divididas donde la desconfianza está institucionalizada.

Las elecciones en países en postconflicto se refieren al primer proceso electoral, ya sea nacional o local, efectuado el término de una guerra civil o de un conflicto interno, con el apoyo de la comunidad internacional[29]. Éstas representan no solo el cierre con el pasado, sino una estrategia para construir la paz en contextos frágiles, a partir de la

[25] Esta tendencia que es casi natural, se encuentra lo mismo en la clase intelectual (los analistas sociales categorizan al individuo y su actuar en la sociedad a partir de su filiación a un grupo social en particular –sea occidente u oriente- o a partir de su racionalidad y sus intereses personales, por ejemplo) que en los miembros de una sociedad. En Amartya Sen, *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, United States of America, W.W. Norton and Company, 2006, p. 87.

[26] Peter Willetts, *op. cit., p.* 361.

[27] Los Estados fallidos son aquellos colapsados por guerras civiles o internas donde priva el desorden y donde no existe un gobierno. Los ciudadanos se encuentran en estado de cuasi-naturaleza. En Nicholas J. Wheeler y Alex, Bellamy, "Humanitarian intervention and world politics", *The Globalization of World Politics, an introduction to internacional relations*, *op. cit.*, p. 477.

[28] La soberanía se define como la condición de libertad de un Estado respecto de otro, donde no hay una limitación externa (o interna) que socave la autoridad del gobierno nacional. En Peter Willetts, *op. cit.*, p. 358.

[29] Benjamín Reilly, "Elections in post-conflict societies", *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, United States of America, United Nations University, 2004, p. 114.

canalización de intereses en competencia hacia un terreno de deliberación y consenso, reduciendo el riesgo de que las diferencias desencadenen nuevamente el conflicto armado.

Así pues, los procesos electorales en sociedades divididas tienen los siguientes propósitos[30]:

1. transferir el poder a un gobierno electo reconocido dentro y fuera del país, con capacidad para la reconstrucción nacional.
2. Promover la reconciliación entre las partes en conflicto
3. Iniciar un proceso de democratización

Cuadro 6: Características de elecciones en países en posconflicto

a. Ocurren después de que las partes en conflicto negociaron acuerdos de paz;
b. Se realizan inmediatamente después de finalizada la guerra civil;
c. los acuerdos de paz otorgan un rol preponderante a actores externos,
d. los actores externos asumen el compromiso de administrar, supervisar, observar o financiar las elecciones, y
e. Se realizan de manera paralela a los procesos de reconstrucción, cuando los desplazados y migrantes no han retornado al país.

Fuente: Elaboración propia con base en Larry Garber, "Introduction", *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*¸ p. 1.

Si bien se reconoce que estos procesos electorales pueden contribuir a crear una democracia ficticia, forzada o incluso generar más inestabilidad, las elecciones, sobre todo si éstas se consideran justas y equitativas[31], crean espacios de diálogo donde los actores políticos nacionales abandonan el enfrentamiento y buscan acuerdos sobre el gobierno que quieren. De esa manera, las elecciones institucionalizan en el ente político un mecanismo de resolución de conflictos. Se busca pues practicar la política.

En este punto es relevante apuntar que la dimensión de *libertad* está dada en el hecho de que las personas tengan el derecho y la oportunidad de elegir y ser elegido, de tener

[30] Krishna Kumar, *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*¸ United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, p. 6-7.

[31] La expresión "libres y justas" fue utilizada por primera vez por la ONU en el Referéndum de Independencia de Togo. Con ello la organización reconocía la legitimidad de los plebiscitos efectuados en países colonizados o territorios ocupados. En Richard Rose, *International Encyclopedia of Elections,* United States of America, CQ Press, 2000, p. 131.

libertad de movimiento, de discurso, de asamblea y de asociación. Por su parte, la dimensión de *justicia* refleja aspectos de la imparcialidad del proceso electoral. La justicia se infringe cuando un actor político (votante, militante o candidato-a-) es tratado de forma diferente, de manera directa o indirecta, de parte de otro actor político, de tal suerte que afecten el resultado electoral. Es por ello que al concepto de justicia se subsume al de regularidad (dada por las normas y regulaciones) y el de razonabilidad (a partir del hecho de que todos los contrincantes políticos sean tratados de manera razonable e igualitaria).[32]

De acuerdo con Benjamín Reilly, existen diferentes tipos de asistencia electoral en contexto de postconflicto, a saber,

1) Asistencia para procesos electorales de primera ocasión
2) Asistencia para reformas legales y constitucionales
3) Asistencia a los órganos electorales[33].
4) Asistencia en la actualización de los padrones electorales[34].
5) Asistencia en programas de educación cívica
6) Asistencia para la observación electoral nacional e internacional
7) Asistencia para el fortalecimiento del sistema de partidos

Existe un elemento adicional que es clave y que se refiere a la selección del sistema electoral. Esta es la decisión política más relevante pues tiene implicaciones en el largo plazo sobre la evolución del sistema político. En general, un sistema electoral[35] se define

[32] En Jorgen Elklit, "Free and fair elections", *International Encyclopedia of Elections*, United States of America, CQ Press, 2000, p. 131.

[33] El desarrollo de la estructura institucional electoral puede ir desde el apoyo logístico hasta la toma de decisiones sobre la composición del órgano electoral. De acuerdo con la literatura, una buena práctica internacional es contar con órganos electorales independientes y permanentes pues ello contribuye con la confianza de los actores políticos, elemento crucial para el éxito de una elección. Esta discusión considera también la composición ya sea de civiles o de representantes de los partidos políticos. Por ello, las elecciones son una actividad técnica al servicio de la política. Benjamín Reilly, "Electoral Assistance and Post-Conflict Peacebuilding –What Lessons have Learned?" (en línea), s/ lugar de publicación, s/editor, p. 16. Dirección URL: http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly-2505.pdf/view,

[34] La organización de elecciones en países en post-conflicto presenta una situación común: los padrones y los registros electorales están perdidos o desactualizados, situación que afecta otras áreas como distritación. *Ibídem.*

[35] Reilly, Benjamín, "Electoral Assistance and Post-Conflict peacebuilding--- What lessons have been learned?", s/ lugar de publicación, s/editor, p. 12. Dirección URL: http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly-2505.pdf/view

como un grupo de normas y procedimientos que busca cumplir con las siguientes funciones:

1) Traducción de votos en escaños en el poder legislativo.
2) Mecanismo de rendición de cuentas de los representantes electos
3) Sistema de incentivos para aquellos que contienden por el poder. En sociedades divididas puede establecerse un sistema de incentivos para promover la cooperación en lugar de la confrontación.

Además, los sistemas electorales se dividen en 3 grandes grupos:

1) Sistemas de mayoría
2) Sistemas semi-proporcionales
3) Sistemas de representación proporcional

El sistema de Representación Proporcional elimina el tradicional juego del "ganador toma todo" que normalmente existe en países con conflictos violentos y sociedades fragmentadas. Así, el juego de suma-cero es sustituido por otro de cooperación entre los grupos políticos más fuertes. Otro elemento privilegiado es el uso de la segunda vuelta que amplía la base de apoyo del eventual ganador y que establece el incentivo para que las diferentes corrientes políticas- étnicas negocien sobre la definición de plataformas más programáticas e incluyentes.

Si bien no hay consenso acerca del sistema electoral más efectivo para sociedades divididas, si hay acuerdo en que el sistema electoral es el mecanismo más efectivo para modelar el sistema político de un país[36].

Otros dos elementos fundamentales en los procesos electorales en países en postconflicto y en los cuales ha tenido un peso específico la DAE es la credibilidad en el proceso electoral y el margen entre ganadores y perdedores.

[36] Arend Lijphart citada en Reilly, Benjamín, "La ONU y las elecciones", *opus. citatum.,* p. 12

1.2.3. LAS ELECCIONES COMO ESTRATEGIA DE DESACTIVACIÓN DE LAS FUENTES DE CONFLICTO

A fin de comprender porque las elecciones son una estrategia elegida por la ONU para la resolución de conflictos[37] internos es necesario revisar las fuentes del conflicto.

Toda sociedad se debate en cómo controlar el poder[38] y el dominio de los unos sobre los otros. Por ello, al analizar un régimen es importante revisar no el diseño institucional sino la forma de control del poder, es decir, analizar la arquitectura de los contrapesos.[39]

Según Bernard Crick el problema de la preservación del Estado en situación de crisis se relaciona necesariamente con una situación de concentración del poder y su sostenimiento en el tiempo depende de cómo se distribuya el poder. La violencia y la coerción existirán en tanto un grupo no comparta con los otros el interés de la supervivencia.[40]

Cuadro 7: Dominación

Es "el ejercicio ilegal del poder por parte de una persona o un grupo al definir agendas públicas, restringir las opciones e influenciar las preferencias y deseos de las personas. También al obligar a otros a través del dominio que tengan sobre recursos importantes para esos otros".

Fuente: Elaboración propia con información de Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, United States of America, Princeton University Press, 2003, p. 4.

El politólogo Ian Shapiro por su parte, considera que existe en el ser humano una condición natural de dominación[41], de tal manera que es necesario un sistema de equilibrio

[37] Conflicto se define como "aquella situación que se presenta al chocar los objetivos antagónicos que persiguen, en un mismo espacio, dos o más sujetos de la sociedad internacional", citado en Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo I (letras A-I), D.F., México, Editorial Porrúa, 2002, p.163.

[38] Según Max Weber la relación social del poder se define como la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aún en contra de toda resistencia. En Jorge Sánchez Azcona *Reflexiones sobre el poder*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Serie G: Estudios doctrinales, núm. 125, 1990, p. 52.

[39] Dong Nguyen, *loc. cit.*

[40] Bernard Crick, *En defensa de la política*, México, Coedición de Tusquets Editores con el Instituto Federal Electoral, 2001, p. 30.

[41] En este sentido, dominación se entiende como "el ejercicio ilegal del poder por parte de una persona o un grupo al definir agendas públicas, restringir las opciones e influenciar las preferencias y deseos de las

de las relaciones de poder entre las personas que no logran ponerse de acuerdo acerca del bien común.[42]

Politólogos como Maquiavelo reconocen que la necesidad de dominar es inherente a las sociedades, no por las dinámicas sociales sino porque su principal componente es el ser humano, el que es "perverso y egoísta por naturaleza y preocupado por aumentar su poder sobre los demás (...) Liberado a su espontaneidad el ser humano tiende a formar una comunidad política impulsado por la necesidad de defenderse de la agresión ajena".[43] Señala que el papel del Estado no es el de extinguir las pasiones en el ser humano sino tomar las medidas más apropiadas para ponerle freno, a través de la construcción de diques que canalicen sus pasiones a fin de que no estalle la violencia. Esos diques son las leyes y las instituciones. Un Estado donde existan instituciones que canalicen el conflicto político dentro de ellas mismas y lo contengan dentro de la esfera pública, podrá evitar el accionar faccioso de los ciudadanos descontentos.[44]

En contextos de guerras civiles y profunda fragmentación social, autores como Arend Lijphart, recomiendan construir dos condiciones básicas para salir del conflicto: a) reglas e instituciones que posibiliten la redistribución del poder, y b) que los grupos sociales que conforman esa sociedad tengan autonomía[45].

Por lo que se refiere a la redistribución del poder, recomienda para sociedades divididas la incorporación de sistemas de representación proporcional, de manera preferente a sistemas de mayoría, así como el establecimiento de contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y entre el servicio civil, la policía y las fuerzas armadas.

Tomando como base lo anterior se propone la siguiente caracterización de los elementos estructurales del conflicto identificados en los casos seleccionados, a saber:

---

personas. También al obligar a otros a través del dominio que tengan sobre recursos importantes para esos otros". En Ian Shapiro, *The State of Democratic Theory*, United States of America, Princeton University Press, 2003, p. 4.

[42] Ian Shapiro, o*pus citatum,* p. 56.

[43] Claudia Hilb, "Maquiavelo, la república y ´la virtú" (en linea), s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, s/página. Dirección URL: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Republica%20y%20Virtu%20en%20Maquiavelo.pdf

[44] *Ibídem*.

[45] Por lo que se refiere a la redistribución del poder, recomienda para sociedades divididas la incorporación de sistemas de representación proporcional, de manera preferente a sistemas de mayoría y el establecimiento de contrapesos entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo mismo que al nivel del servicio civil, la policía y las fuerzas armadas. Arend Lijphart, "The case for power sharing", *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 2006, p. 43.

i) concentración del poder político y existencia de relaciones de dominio, y
ii) carencia de instituciones que posibiliten la distribución del poder y que promuevan principios que podrían poner límites a los excesos del poder como la libertad y la equidad.

Desde que las facciones se comprometen a celebrar elecciones, aceptan permitir al ganador imponer su visión de gobierno.[46] Por lo demás, los resultados electorales legitiman a los gobiernos emanados de elecciones en países en posconflicto, y les dejan el espacio para gobernar hasta la siguiente contienda electoral. Como señala Adam Przeworski, el sistema electoral deja el siguiente mensaje a los perdedores: "aquí está la distribución de poder: si desobedeces lo convenido por los resultados electorales tendré más derecho que tú de apalearte en una confrontación violenta (...) Los ganadores por el contrario reciben el siguiente mensaje: Si no organizas elecciones regulares, tendré derecho de oponerme a tu gobierno".[47]

Así, los procesos electorales en países en postconflicto cumplen con la función de establecer mecanismos de distribución del poder pero sobre todo, de crear espacios institucionalizados para el ejercicio de la política[48]. Mediante los procesos electorales las facciones en guerra transfieren sus diferencias a plataformas políticas y movilizan a la opinión pública hacia su opción de gobierno mediante votos y no mediante balas. Las partes en conflicto buscaran ganar en las urnas las batallas que no ganaron militarmente.[49] Lo anterior posibilita trasladar las luchas por el poder, de los campos de batalla al sistema

[46] Adam Przeworski, "Minimalist conception of democracy: A defense". *The Democracy Sourcebook*, United States of America, the MIT Press, 2003, p. 14.
[47] *Ibídem*, p. 15.
[48] De acuerdo con José Woldenberg, la política se define como "la técnica sociológica que caracteriza a las sociedades complejas y plurales que rechazan, de entrada, la solución violenta de los conflictos que pueden presentarse en su interior (y en el exterior) y privilegia la vía pacífica, ya que tiene la principal función antropológica de preservar a la comunidad". Por su parte Bernard Crick la define de la siguiente manera: "la política permite reconocer los límites establecidos por el poder de otros grupos e intereses sociales, y es la fuerza que, a partir de las instituciones, establece las prioridades y ordena las demandas antagónicas. Más aún, la política, que es intrínseca a la naturaleza humana, reconoce la libertad, puesto que entraña tolerancia de verdades divergentes y el reconocimiento de que la gobernación (...) se ejerce mejor cuando los intereses rivales se disputan en un foro abierto. Así, la libertad de un grupo existe en tanto su poder no puede obviarse y puede expresar sus intereses a través de mecanismos de representación". En Bernard Crick, *En defensa de la política*, México, Coedición de Tusquets Editores con el Instituto Federal Electoral, 2001. p. iii.
[49] Marina Ottaway y Krishna Kumar, "Postconflict elections", *International Encyclopedia of Elections*, United States of America, CQ Press, 2000, p. 215.

político. De acuerdo con Alexis de Tockeville "la poca frecuencia de las elecciones expone al Estado a grandes crisis (...) Cuando la elección no se realiza más que a largos intervalos, a cada elección el Estado corre un riesgo de desquiciamiento. Los partidos hacen entonces prodigiosos esfuerzos para asir la oportunidad que tan de tarde en tarde se les ofrece. Si por el contrario, la lucha no ha de tardar en repetirse, los vencidos esperan pacientemente".[50]

Tomando como base el marco teórico conceptual, se consideran las siguientes líneas de análisis para la revisión de los casos seleccionados:

1. Tipo de estrategia de entrada de las operaciones de mantenimiento de la paz,
2. Resolución de problemas de concentración del poder,
3. Tipo de asistencia técnica proporcionada en materia electoral,

1.2.4 LA ONU, UN ACTOR TRASNACIONAL EN CONTEXTOS ELECTORALES

En la presente subsección se dan algunos elementos de respuesta a la primera pregunta de la investigación, a saber,

¿Por qué la ONU se involucró en asuntos eminentemente internos como son las elecciones cuando su mandato sólo le permite involucrarse en asuntos entre Estados?

Como ya se comentó líneas atrás, la Carta que le da razón de ser a la ONU se redactó con la finalidad de mediar conflictos entre países, salvaguardar la paz y la seguridad internacional y gestionar las relaciones internacionales. No le confiere un mandato para involucrarse en asuntos de índole interna como es la elección de gobernantes. De hecho, en el párrafo 7 del Artículo 2 se prohíbe su involucramiento "en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados"

[50] En Alexis de Tocqueville, *La democracia en América, 1*, Área de Conocimiento: Ciencias Sociales, España, Editorial Alianza, 2006, p. 295.

Más aún, el término “mantenimiento de la paz" tampoco se define en la Carta, por lo que algunos estudiosos(as) hacen referencia a éste como si perteneciera al "Capítulo Seis y Medio", situándolo entre los métodos tradicionales de solución de diferencias de manera pacífica, tales como la mediación (Capítulo VI) y medidas más contundentes como los embargos y la intervención militar (Capítulo VII). Además, en la Carta se establece que de existir un conflicto local que afecte la paz y la seguridad internacional, y si existen acuerdos regionales que puedan dar una salida negociada al conflicto, la organización preferirá el uso de esta opción a involucrar al Consejo de Seguridad (Capítulo VIII).[51]

A fin de dar respuestas a la pregunta de ¿por que la ONU se involucra en asuntos internos como los procesos electorales?, se utilizan conceptos de las relaciones internacionales y de la ciencia política, a saber.

A. Mantiene el orden y la justicia en el sistema internacional (sistema universal de derechos).
B. Su función de mediación apuntala los acuerdos de paz
C. Cuenta con los recursos humanos y financieros para promover la cooperación internacional en materia electoral
D. Proporciona un activo fundamental a los procesos electorales que es la confianza.

A continuación se explican con mayor detalle cada una de las razones propuestas.

Cuadro 8: Involucramiento:

Según Paul Taylor, se refiere al proceso mediante el cual un actor externo, como una organización internacional actúa dentro de un Estado con o sin el consentimiento del propio Estado.

Intervención: El mismo autor la define como el proceso mediante el cual un actor externo actúa dentro de un Estado sin el consentimiento del Estado, con la finalidad de obtener resultados que le beneficien.

Fuente: creación propia con base en información de Paul Taylor, The United Nations and the international order”, *The Globalization of World Politics, an introduction to internacional relations*, Second edition, New York, United States, Oxford University Press, 2001, p. 337.

[51] ONU, *Página web del Departamento de Mantenimiento de la paz*. Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy(1).htm

a) Mantiene el orden y la justicia en el sistema internacional

De acuerdo con Paul Taylor, a finales de la década de los ochenta la ONU se involucró activamente en el mantenimiento del orden[52] y de una justicia[53] internacional a partir de su involucramiento en conflictos internos.

Su primordial función como lo fue al inicio de su creación, fue salvaguardar la seguridad internacional. Sin embargo, existía una razón más de fondo que era la necesidad de fortalecer el sistema de Estados que salió debilitado al término de la Guerra Fría[54].

Al respecto, es importante hacer una diferenciación del concepto de seguridad antes y después de la Guerra Fría[55]. De acuerdo con este autor, en el contexto de la bipolaridad, el concepto de seguridad se construyó a partir de los intereses de los Estados, es decir, en un sentido limitado a la defensa de las fronteras y la resistencia a la agresión de otros Estados. En aquellos tiempos, la ONU mantuvo una política de no-intervención en asuntos internos de los países, mucho porque el contexto era uno de suma-cero y otro tanto porque su atención estaba dirigida al proceso de descolonización acordado por la Asamblea General[56].

Cuando el proceso de descolonización se consolidó y la confrontación ideológica entre Este y Oeste llegó a su fin, el concepto de seguridad se reconstruyó a partir de los intereses de las personas. Como en ningún otro momento de la historia mundial, se generó una moral internacional que no aceptó el argumento de que lo que sucediera al interior de los Estados no era de la incumbencia de los actores externos.

---

[52] El orden se caracteriza por la existencia de relaciones entre Estados estables, predecibles y controlables que no son por otro lado, violentas, turbulentas o caóticas. En Paul Taylor, *op. cit.*, p. 337.

[53] La justicia se define como "estándares satisfactorios en materia de derechos humanos y condiciones económicas tales como el alimento, la vivienda y la salud", citado en Paul Taylor, *Ibídem.*.

[54] La *Guerra Fría* se refiere a la situación, atmósfera o ambiente que prevaleció en la sociedad internacional en la segunda postguerra, desde 1946, con el reconocimiento de la caída de la *Cortina de acero* hasta la *Declaración de Helsinki* en 1975 (...) La Guerra Fría se caracterizó por una combinación de elementos inseparables e interdependientes (entre otros) la pugna ideológico-político-económica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, secundada por sus respectivos "bloques", el capitalista y el socialista, En Edmundo Hernández-Vela, *opus citatum*, página 540.

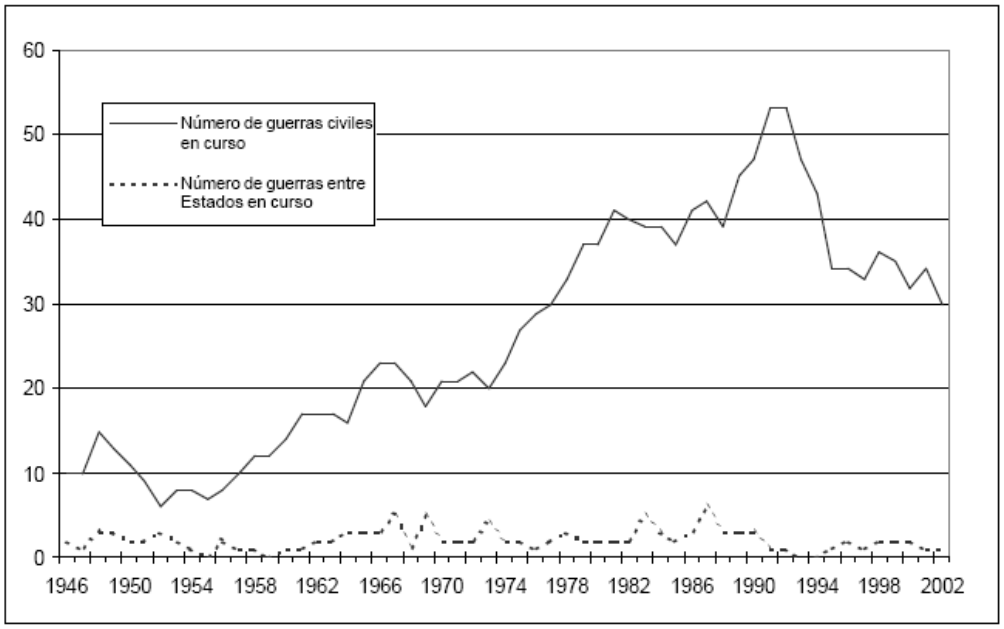
[55] Durante este periodo también hubo una escalada en las inversiones militares de ambas potencias y una extensión de los conflictos entre los Estados Unidos y la Unión Soviética hacia la periferia del sistema internacional. En Richard Crockatt, "The end of the Cold War", *The Globalization of World Politics, an introduction to internacional relations*, Second edition, New York, United States, Oxford University Press, 2001, p. 106.

[56] Paul Taylor, *op. cit*. p. 335.

Este cambio en la visión de la seguridad fue el resultado, entre otras, de las siguientes razones[57]:

- Crecimiento exponencial en el número de conflictos internos, guerras civiles y movimientos separatistas que debilitaron al sistema de Estados. Como se observa en la siguiente gráfica, a diferencia de la primera mitad del siglo XX cuando las guerras se generaban entre países, en la segunda parte del siglo pasado, la mayor cantidad de guerras se desarrollaron a partir de conflictos internos.

Gráfica 2: Guerras ocurridas entre 1946 y 2002



Fuente: ONU, Asamblea General, "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio", Quincuagésimo Noveno período de sesiones, Tema 55 del programa, *Informe del Secretario General a la Asamblea General,* documento No. A/59/565, del 2 de diciembre de 2004, p. 18.

[57] ONU, Asamblea General, "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio", Quincuagésimo Noveno período de sesiones, Tema 55 del programa, *Informe del Secretario General a la Asamblea General*, documento No. A/59/565, (en linea), 2 diciembre de 2004, versión español, 110 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement.

- Ampliación de las causas potenciales de conflicto. Las causas tradicionales como guerras por el territorio, la posesión de recursos naturales o los agravios históricos fueron cambiadas por causas nuevas como la no vigencia de los derechos políticos, sociales y económicos, la pobreza y/o la desigualdad, el terrorismo, el deterioro ecológico y la delincuencia organizada transnacional.

- Diversificación de actores. Aun cuando el Estado continuó siendo el actor con el derecho legítimo del uso de la fuerza, no era el único con los recursos para ejercerla. Al respecto, la ONU reconoció en 2004 el surgimiento de actores no estatales con los recursos para afectar la seguridad tanto de los Estados como de los seres humanos.

Así, en 2004 la ONU acuñó el término "seguridad colectiva" (ver cuadro 8). En este concepto se reconoce que las relaciones internacionales se ven determinadas no sólo por los Estados sino por una serie cada vez mayor de agentes no estatales/trasnacionales que intervienen en la escena internacional, influenciando la agenda internacional. Estos actores emergentes incluyen personas individuales a asociaciones cívicas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades locales, empresas privadas multinacionales, el mundo universitario y los medios de comunicación.

Cuadro 8: Amenazas a la Seguridad Colectiva

1. Amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental,
2. Los conflictos entre Estados,
3. Conflictos internos, guerra civil, genocidio y otras atrocidades en gran escala,
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas
5. El terrorismo, y
6. La delincuencia organizada transnacional.

Fuente: creación propia con base en información de Paul Taylor, The United Nations and the international order", *The Globalization of World Politics, an introduction to internacional relations*, Second edition, New York, United States, Oxford University Press, 2001, p. 337.

Por otro lado, define a las amenazas a la seguridad colectiva como "cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o reduzca masivamente las oportunidades de vida, y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional"[58].

Esta nueva visión de seguridad tuvo un impacto en el número medio de resoluciones aprobadas anualmente por el Consejo de Seguridad. Antes de 1989, el Consejo aplicó sanciones en dos oportunidades; luego de adoptar esta definición y hasta 2008, lo hizo 14 veces. El número de resoluciones por año se incrementó significativamente pues de generar 15 resoluciones al año, pasó a 60, es decir, de una resolución por mes a una resolución por semana. También se amplió la gama de propósitos pues no era exclusivamente el hacer retroceder la agresión y la violencia, sino restablecer el gobierno democrático, proteger los derechos humanos, luchar contra el terrorismo y monitorear los acuerdos de paz[59].

La organización se involucró cada vez más en asuntos relacionados con colapsos económicos y administrativos – rescatando Estados fallidos, apoyando procesos electorales y proporcionando asistencia humanitaria-. Se involucró en procesos de legitimación del Estado, ya sea recreando a los Estados mediante la reconciliación o asistiendo en la disolución de viejos Estados para crear nuevos. Con ello, se buscó minimizar los problemas colaterales de los conflictos internos (las olas de desplazados y refugiados generan fuertes presiones sobre las estructuras económicas y sociales de los gobiernos).

De acuerdo con análisis de la ONU, cuanto más hostiles y numerosas sean las facciones, mayor será el número de personas desplazadas, más difícil el proceso de paz y mayor la necesidad de terceros imparciales que ayuden a restablecer la comunicación entre ex adversarios.[60]

Otro de los efectos fue la firma de convenios y Pactos internacionales que resguardaban la provisión de niveles de justicia social y bienestar para las personas, a la par del reconocimiento de derechos políticos y civiles. Ello fue el resultado de un proceso en dos sentidos promovido tanto por grupos de la sociedad civil como por la propia organización, la que introdujo en su discurso la importancia de asegurar una justicia social en los Estados a fin de minimizar los riesgos de conflictos internos. La ONU encontró que no eran las amenaza externas lo que debilitaba a los Estados sino sus acuerdos internos que no

[58] *Ibíd.*, p. 12.
[59] *Ibíd.*, p. 35.
[60] *Ibíd.*, p. 67.

cumplían con las normas estandarizadas sobre los derechos económicos, sociales y humanos. Con el tiempo creció el consenso alrededor de la "obligación de proteger" que tienen los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe evitable (como ejecuciones sumarias, depuración étnica, expulsión por la fuerza o brotes de enfermedades contagiosas).[61] Cada vez más fue aceptado por la comunidad internacional que la violación de los derechos de las personas podía generar disturbios que afectaran las relaciones entre países.

Lo anterior motivó un cambio en la comunidad internacional cuya moral cosmopolita se hizo indivisible y colocó por encima de los Estados a los derechos humanos, los que alcanzaron rango de valores universales. Ello abrió la posibilidad de que la ONU pudiera involucrarse en asuntos internos de los países.

Así, el orden y la justicia internacional fueron promovidos por la ONU en tres sentidos:

1. A partir del fortalecimiento del sistema de Estados.
2. La promoción de un andamiaje de derechos humanos, económicos, políticos y sociales reconocidos al nivel internacional.
3. El involucramiento de la organización en conflictos internos donde la soberanía del Estado era desafiada por los grupos sociales.

Lo anterior hizo del concepto de soberanía un concepto más flexible y facilito la participación de la organización en las operaciones de mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria. Así, los asuntos de la alta política (como el manejo de la seguridad y la definición de la política exterior) se mantuvieron bajo responsabilidad del Estado, mientras que los asuntos de la baja política (como las cuestiones económicas, sociales y técnicas) podían contar con el involucramiento de un actor externo como la

[61] En la exposición de motivos de la Carta de la ONU se menciona que la organización busca "Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles, a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en 1a dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional".ONU, documento No. A/59/565, o*p. cit*., p. 62.

ONU. Con ello, la organización pudo introducirse en la médula de la soberanía con la finalidad de promover más soberanía.[62]

b) Su función de mediación apuntala los Acuerdos de Paz

De acuerdo con Norberto Bobbio, lo que permite la transición de un estado polémico (o de guerra) a un estado agonista[63] (donde el enemigo se reconoce como adversario) para pasar a un estado de paz, es la conciliación entre las partes de que no habrá agresión (tácita o explícita) entre ellas. Dicho acuerdo motiva que los individuos salgan del estado de naturaleza y se comprometan con la erradicación de la violencia como medio para conseguir sus fines, así como con la observación de reglas que solucionen pacíficamente los conflictos.

Pero lo que hace efectivo el acuerdo es la existencia de un tercero que funja como árbitro o mediador. Sólo cuando se reconoce a una instancia superior que remedia el conflicto, y que niega la posibilidad de utilizar nuevamente la violencia, se pasa al estado civil que da origen a la formación del Estado.

Según Bobbio, para evitar nuevamente la fragmentación, se deben cumplir las siguientes condiciones:

a. que el poder soberano, sin importar quien lo ejerza, no se extienda por encima de las libertades individuales y los poderes de que los individuos gozan en el estado natural, es decir las libertades y poderes inalienables,
b. Que se establezcan reglas para la toma de decisiones colectivas vinculantes para la comunidad entera, con la mayor participación posible y el máximo consenso.
c. Que no se use la violencia para la resolución de conflictos sociales (ahí donde las leyes son respetadas, el adversario no es el enemigo sino el oponente con igualdad de derechos para gobernar).
d. Que se renueve la sociedad mediante el libre debate de las ideas

[62] Paul Taylor, *op. cit.*, p. 345.
[63] Norberto Bobbio utiliza el concepto de Julien Freund de estado agonista, entendido como aquel donde el enemigo que debe ser destruido se reconoce como un adversario. En Norberto Bobbio, "Democracia y sistema internacional", *El futuro de la democracia,* México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 195.

e. Que se definan unas reglas del juego

c) Cuenta con los recursos humanos y financieros para promover la cooperación internacional en materia electoral

Las organizaciones regionales y las fundaciones internacionales pueden sumar sus esfuerzos a las operaciones de mantenimiento de la paz, pero no tienen la capacidad ni los recursos para resolver los conflictos por sí mismos. Así, la ONU tiene ventajas comparativas y obligaciones morales que le obligan a atender crisis que pueden desestabilizar regiones.

La organización tiene cuadros capacitados para apoyar los procesos de reconciliación. La proliferación de conflictos internos ha generado que la organización desarrolle estructuras en permanente capacitación. Cuando llegan a los países sumidos en guerras civiles, coordinan con los Estados Miembros el envío de personal militar que ayuda en las labores de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes. Al mismo tiempo moviliza recursos para financiar la ayuda humanitaria; la ONU reconoce que los recursos asignados a las operaciones de mantenimiento de la paz son de las mejores inversiones para prevenir conflictos, pues los Estados que han pasado por una guerra civil corren un alto riesgo de que se repita. Tiene la posibilidad de promover alianzas con organismos regionales con los que divide las tareas de cese al fuego, reconciliación y reconstrucción.

Una vez desactivado el conflicto, moviliza los recursos necesarios para realizar elecciones. Los países en situación de posconflicto son países cuyas economías están colapsadas. El organizar elecciones es un costoso ejercicio que va más allá de su deteriorada capacidad financiera. La ONU normalmente crea fideicomisos para los donativos de los Estados Miembros.

Si bien se pueden dar efectos nocivos sobre la economía (se depende de los recursos externos, cuyos residuales pueden estar financiando la guerra), la organización monta los mecanismos necesarios para la rendición de cuentas de los dineros internos e internacionales y asegura su destino. Cuando existen en el terreno organismos regionales o fundaciones internacionales, los expertos electorales, además de asistir a las autoridades electorales, pueden ayudar a dar dirección y coordinación a los esfuerzos y los recursos.

En la fase de reconstrucción, la capacidad de la organización se multiplica pues cuenta con las agencias, programas y organismos especializados que tienen oficinas en el país y desarrollan proyectos orientados a reconstruir la infraestructura física y social. En los cinco casos analizados, esta situación se presentó, aunque no se da cuenta de ella en las descripciones de los casos, por no ser objeto de la investigación.

d) La ONU proporciona un activo fundamental como la confianza entre los actores políticos

En contextos electorales el activo más importante que proporciona la organización y del que normalmente carecen los gobiernos o las facciones inmersas en guerras internas es la confianza. De acuerdo con los casos analizados, se observa que la confianza se construye en varios niveles, a saber,

A. al nivel político (entre personas o grupos rivales, miembros de una incipiente comunidad política o sobre procesos -como las elecciones-)
B. al nivel financiero (confianza y transparencia en el uso de los recursos nacionales e internacionales).

La investigación se focaliza sobre el primer nivel, es decir, el político. En la investigación se da cuenta del proceso a partir del cual, la DAE construye la confianza en los procesos electorales, confianza construida en varios niveles:

- Confianza al nivel de los actores (políticos, sociales, nacionales e internacionales)
- Confianza al nivel de los órganos electorales a cargo de la organización de comicios.
- Confianza en el proceso electoral mismo

La presencia de un actor transnacional como la ONU es relevante para construir la confianza pero no es lo esencial. Es cierto que puede dar una señal a los actores políticos de

los acuerdos serán cumplidos; esta certeza de que lo acordado será respetado, siembra las primeras semillas de la confianza entre actores políticos. La posibilidad de que los refugiados sean repatriados por parte de la ONU en períodos electorales da una mayor legitimidad a los procesos electorales.[64] Incluso, cuando la repatriación no pudo materializarse para la jornada electoral, se negoció la posibilidad del voto en el extranjero, como fue el caso de Afganistán**.** La repatriación es importante en tanto coadyuva a la reconciliación nacional.[65]

Al analizar los casos se observará que la construcción de la confianza es un proceso desarrollado a partir de actividades eminentemente técnicas como la actualización de padrones electorales, la profesionalización de las autoridades electorales (para evitar en lo posible, una composición partidista), la planeación y logística electoral, la coordinación de observadores electorales nacionales e internacionales, el establecimiento de controles que limiten acciones masivas de fraude, la capacitación en técnicas de conteo rápido, el establecimiento de espacios de comunicación y de resolución pronta de problemas, la promulgación de normas y regulaciones electorales, la constatación de condiciones de libertad y justicia, y la capacitación de actores de la contienda electoral como son los partidos políticos y los medios de comunicación.

Si estas actividades se agruparan, veríamos que contribuyen en mayor o menor medida a la creación de las tres condiciones necesarias para elecciones libres y justas, a saber,

- existencia de un marco político equitativo;
- órganos electorales independientes, y
- condiciones propicias para el voto ciudadano

El que los perdedores acepten su derrota estriba en la certeza de que el juego político se llevó a cabo en el marco de elecciones libres y justas. Visto así, como lo establece Bernard

[64] ONU, Asamblea General, "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 eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", Cuadragésimo sexto período de sesiones, Tema 98 b) del programa, *Informe del Secretario General, documento No. A/46/609* (en linea), 19 de noviembre de 1991, versión español,, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 22. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/365/22/img/N9136522.pdf?OpenElement.

[65] Marina Ottaway y Krishna Kumar, "Postconflict elections", *International Encyclopedia of Elections,* United States of America, CQ Press, 2000, p. 214.

Crick en su libro *En defensa de la política*, las elecciones que son un conjunto de reglas y procedimientos para organizar la competencia política, se convierten en una actividad no política al servicio de la política. [66]

Dependiendo de la situación del país y del resultado de las conversaciones que se tengan con las partes en conflicto, la organización asesora para la satisfacción de todas o de alguna de las condiciones necesarias para dotar de confianza al proceso electoral.

El actuar de la organización se concentró en proporcionar la asistencia técnica requerida a fin de incrementar la confianza de los actores internos y externos en los resultados electorales. Además, consideraron dos principios básicos de la ONU[67], a saber:

- Respeto a la soberanía del país anfitrión, y por consiguiente de las decisiones de los socios nacionales, a partir de una discusión razonada y teniendo como base las experiencias mundiales y los conocimientos históricos, y
- Adhesión a las normas internacionales que determinan la realización de elecciones libres y justas, así como a los instrumentos internacionales de los que el país anfitrión es signatario.

De acuerdo con especialistas de la DAE, hay dos condiciones[68] para que una operación de la DAE sea efectiva:

- Que exista la solicitud por escrito del país y su disponibilidad de ajustarse a las normas internacionalmente reconocidas, y
- Capacidad del equipo de la ONU-DAE para proponer soluciones específicas al país que ayuden a organizar elecciones democráticas genuinas, periódicas y creíbles para los partidos políticos y el electorado. Existe un reconocimiento de que las características de cada país obligan a la elaboración de respuestas electorales diferentes.

[66] Bernard Crick, o*p. cit.*, p. 72
[67] Dong Nguyen, *loc. cit.*
[68] *Ibídem*.

2. ESTUDIOS DE CASO

> *"El principio básico de que los gobiernos deben ser elegidos mediante los votos y no mediante las balas, ha venido a convertirse en un 'principio emergente' del derecho internacional".*
>
> *Dr. Benjamín Reilly*[69]

El capítulo describe las elecciones nicaragüenses de 1989, las salvadoreñas de 1993-1994, las haitianas de 1994-1995, las liberianas de 1997 y las afganas de 2004-2005.

Considerando que el enfoque de la investigación se centra en la participación de la ONU en los procesos electorales, en el capítulo se describe para cada caso el desarrollo del conflicto, el proceso de pacificación, así como el desarrollo del proceso electoral, dando especial énfasis a documentos oficiales de la organización. Se identificarán los puntos de entrada para cada asistencia electoral analizada, así como los aciertos y desaciertos.

2.1. NICARAGUA Y LAS ELECCIONES DE 1990

2.1.1. ANTECEDENTES

Al igual que otros países de la región, Nicaragua se caracteriza por tener una sociedad fragmentada por guerras civiles de larga data e intervenciones extranjeras. Durante el siglo XX se suscitaron numerosos conflictos que escindieron a su sociedad, siendo los más importantes, la lucha entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y la dictadura de la familia Somoza, así como la lucha del FSLN ya en el poder, y los grupos contrarrevolucionarios o *Contras,* financiados por el gobierno de Estados Unidos. Este país tenía un acercamiento a la política del estilo "el ganador toma todo (...) incluso antes de la llegada de la Contra, pues los liberales y los conservadores gestionaban sus diferencias

[69] Benjamín Reilly, "Electoral Assistance and Post-Conflict peacebuilding--- What lessons have been learned?", *op. cit*., p.2.

mediante la violencia".[70] Es de mencionar que en las postrimerías de la Guerra Fría, Nicaragua, al igual que otros países, fue escenario de luchas ideológicas entre el gobierno soviético y el estadounidense, de las cuales se retiró la Unión Soviética, reduciendo la ayuda financiera a Nicaragua. Por su parte, EE.UU., y luego del arribo de Ronald Reagan a la Presidencia, mantuvo su presencia en Nicaragua, ampliando incluso el financiamiento a grupos contrarrevolucionarios que bloquearan al gobierno nicaragüense.

No obstante lo anterior, la etapa más difícil para Nicaragua fue durante la dictadura de Anastasio Somoza. Su caída en 1979 fue producto de la llamada revolución sandinista que tuvo al país en guerra civil, dejando secuelas en la economía y en el sistema político, además de una cuantiosa pérdida en vidas. El FSLN, organización política de izquierda de origen socialdemócrata creada en 1961, asumió la ideología del movimiento emprendido por Augusto C. Sandino (del que tomó el nombre), quien emprendió en las primeras décadas del siglo XX una guerra de baja intensidad contra la intervención estadounidense en su país.

Los sandinistas llegaron al poder en un país estaba destruido por la guerra civil y por fenómenos naturales que azotaron la capital de Managua (como fue el terremoto de 1972). Entre sus primeros actos de gobierno, se encuentra la instauración de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, compuesta por cinco miembros. Su integración fue la siguiente: Daniel Ortega Saavedra como coordinador de la misma, Sergio Ramírez y Moisés Hasan (provenientes del FSLN) y como independientes, el empresario Alfonso Robelo Callejas y Violeta Barrios de Chamorro, viuda de Pedro Joaquín Chamorro, los que abandonaron la Junta un año después.

El año de 1981 es clave pues fue cuando el gobierno de Ronald Reagan decidió imponer un bloqueo económico a Nicaragua; también empezó a financiar a grupos armados antisandinistas conocidos como *la Contra*. Como respuesta, el gobierno nicaragüense buscó apoyo de los gobiernos soviético y cubano, firmando en 1982 un pacto de cooperación económica con la URSS. Cabe señalar que el financiamiento estadounidense a la Contra se mantuvo incluso en contra de la decisión del Congreso de EE.UU., el que tuvo acceso en 1985 a información sobre el *Irangate*. Este fue un escándalo político de la

[70] Jennifer L. McCoy "Nicaragua's second elections", *Post conflict elections, democratization and International Assistance*, United States, Lynne Rienner Publishers, 1998, p. 57.

administración de Reagan en el cual se descubrió que el origen de los recursos que financiaban a la Contra era la venta ilegal de armas de EE.UU. a Irán. En ese entonces, Irán estaba en guerra con Irak y era además un adversario político de EE.UU.. Dicha intromisión en Nicaragua ocasionó incluso que la Corte Internacional de Justicia condenara la situación en sentencia del 27 de junio de 1986, en el que se exigió el retiro del financiamiento a la Contra, así como una indemnización monetaria al gobierno de Nicaragua.

En 1984 se celebraron elecciones, en las que el candidato del FSLN, Daniel Ortega, ganó por un amplio margen de votos. Tales elecciones fueron objetadas ya que Daniel Ortega, a diferencia de otros candidatos políticos, contaba con amplios recursos gubernamentales y acceso irrestricto a los medios de comunicación. Lo anterior ocasionó la retirada de candidatos alegando que no existían las condiciones para una competencia equitativa.

Como respuesta, la guerra civil se recrudeció y el gobierno de Ortega proclamó el estado de excepción para enfrentar la agresión armada. Algunos derechos civiles se suprimieron y se limitó la libertad de expresión (aunque el principal periódico de oposición, con línea editorial cercana a la contrarrevolución, se siguió editando y se mantuvieron emisiones de las radioemisoras pertenecientes a la iglesia católica). Los siguientes años, la situación económica y política de Nicaragua continuó deteriorándose generando cierto nivel de ingobernabilidad.

Por esos años, el Salvador se encontraba enfrentando una guerra civil que junto con la crisis nicaragüense, amenazaba con regionalizar el conflicto. Lo anterior fue una de las razones para la firma de acuerdos regionales que buscaron pacificar la zona, de entre los cuales destaca el Acuerdo de Esquipulas II. Cabe señalar que el Presidente Daniel Ortega había accedido a la firma de estos acuerdos porque ello le colocaba en una mejor posición de negociar el retiro del financiamiento de la Contra tanto con la administración de Reagan como con las siguientes administraciones de EE.UU.. Además, la situación era precaria pues el gobierno soviético había retirado su financiamiento y amplios sectores sociales manifestaban su descontento con la situación económica.

2.1.2. LOS ACUERDO DE PAZ

Esquipulas II

El Acuerdo de Esquipulas II fue suscrito el 7 de agosto de 1987 por los presidentes de Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala durante la Cumbre de Guatemala. Cabe señalar que en dicho evento EE.UU. había propuesto otro acuerdo que finalmente fue rechazado. Esquipulas II fue ideado por el Presidente de Costa Rica y tuvo la finalidad de desactivar el conflicto y la violencia que privaba en la región y promover al mismo tiempo la cooperación para iniciar un proceso de desarrollo.

A continuación se indican los principales puntos del Acuerdo de Esquipulas II que buscaba establecer la paz firme y duradera en la región:

1) Impulsar la reconciliación nacional mediante el diálogo al interior de aquellos países con sociedades fragmentadas y la promoción de procesos políticos que aseguren la participación de todos los actores, así como el establecimiento de decretos de amnistía para los grupos insurgentes.
2) Exhortar al cese de hostilidades por parte de los grupos insurgentes y el cese al fuego.
3) Democratizar sus países para que sean sus ciudadanos los que elijan el modelo económico, político y social, así como perfeccionar sus sistemas democráticos, representativos y pluralistas de tal suerte que se garantice el libre y equitativo acceso al poder y la participación pública. Lo anterior incluía el derecho a la prensa libre y el acceso irrestricto de los partidos políticos a los medios de comunicación.
4) Convocar a elecciones libres para la conformación del Parlamento Centroamericano (figura creada en el propio Acuerdo de Esquipulas II, a ser creada en 1988), lo mismo que para elegir autoridades municipales, cuerpos legislativos y la Presidencia de los cinco países. Establece también la necesidad de que todos y cada uno de estos procesos deben ser observados por la comunidad internacional, a través de la OEA, las Naciones Unidas y demás fundaciones internacionales de carácter electoral.

5) Cese de la ayuda abierta o velada de terceros países a los movimientos insurreccionales centroamericanos, ya sea mediante financiamiento, entrenamiento militar o apoyo propagandístico.
6) No uso del territorio para agredir a otros Estados.
7) Negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento.

El Acuerdo incluye también consideraciones en torno a los refugiados y desplazados y los mecanismos de verificación y seguimiento internacional en donde menciona la creación de una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento compuesta por los secretarios generales de la OEA y de la ONU, los cancilleres de los cinco países involucrados, del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo[71]. Esta Comisión Internacional de Verificación se conformó el 22 de agosto de 1987.

El que un acuerdo como éste se pudiera firmar obedeció a varias razones. Por un lado, se dio fin a siete años de enfrentamiento entre el FSLN y la administración de Ronald Reagan, el que además de ver en el Acuerdo una salida negociada a la derrota militar irreversible resolvía también la oposición que internamente generaba en los EE.UU. el financiamiento de la Contra.

En segundo lugar, el Presidente de Costa Rica, Oscar Arias, artífice del Acuerdo, detectó que el movimiento de la Contra iba en declive y que el conflicto nicaragüense generaba fuertes presiones a su país por el caudal de desplazados y migrantes que tenía que albergar. En tercer lugar, el Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, veía en el Acuerdo la oportunidad para legitimar su gobierno militar e impedir que el conflicto se regionalizara. El Salvador por su parte, se encontraba inmerso también en una lucha civil entre el Gobierno militar de Napoleón Duarte y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) por lo que el Acuerdo de Esquipulas II le permitía solicitar un cese al fuego y negociar con el FMLN. Por lo que se refiere al Presidente de Honduras, José Azcona, éste se vio beneficiado pues algunos sectores como el cafetalero y el militar ejercían presión para sacar de su territorio a las fuerzas contrarrevolucionarias

[71] S/autor, "Acuerdo de Esquipulas II" (en línea), s/ lugar de publicación, s/editor, p. 8. Dirección URL: www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20**Esquipulas**%20**II**.pdf.

nicaragüenses.[72] Finalmente para la Contra, el Acuerdo también le abrió la puerta a una paz negociada en un momento en el que no contaba más con el financiamiento estadounidense.

Las negociaciones de Sapoá

Uno de los primeros resultados de Esquipulas II fue la firma del Acuerdo de Cese al Fuego suscrito por la Contra y por el gobierno de Daniel Ortega, la noche del 23 marzo de 1988, en Sapoá, Nicaragua. Este Tratado estableció el cese de fuego temporal de 60 días y negociaciones inmediatas para un cese al fuego definitivo. La Contra aceptó deponer las armas a cambio de reformas democráticas y un diálogo nacional, en el que se acordarían reformas que desembocarían en elecciones libres, justas y transparentes. El gobierno, por su lado, se comprometió a liberar a los presos políticos, garantizar la irrestricta libertad de expresión, organizar elecciones libres no más allá del 25 de febrero de 1990 y reformar la Ley Electoral para que la contienda fuera más equitativa.

El planteamiento de las elecciones fue la salida política a un conflicto que llevaba siete años, en un momento en que ambos bandos reconocían que sus recursos financieros, militares y humanos se habían agotado. El recorte en el financiamiento a la Contra por la crisis del Irangate hacían inevitable el fin de la guerra. En una declaración conjunta hecha el 14 de febrero de 1989 en Costa del Sol, en El Salvador, los cinco presidentes de Centroamérica tomaron nota del anuncio del Presidente Daniel Ortega de fomentar el proceso de democratización y reconciliación en su país, así como la inminente organización de elecciones presidenciales que serían observadas por la comunidad internacional.

2.1.3. LA PRESENCIA DE LA ONU

El 3 de marzo de 1989, el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Miguel D´Escoto Brockman, envió una misiva al Secretario General de la ONU, Javier Pérez de

[72] S/autor, "Nicaragua, Esquipulas II: gran giro hacia la paz" (en línea), s/ lugar de publicación, s/editor, p. 4. Dirección URL: Dirección URL: http://www.envio.org.ni/articulo/531

Cuellar, solicitando el envío y la coordinación de observadores internacionales que "tendrían como misión constatar el cumplimiento de las medidas anunciadas por el Gobierno de Nicaragua y la pureza del proceso electoral 'en todas y cada una de sus etapas".[73] La intención de esta misiva era que las Naciones Unidas enviara una misión de verificación de elecciones presidenciales y legislativas, a celebrarse en 1990. También fueron invitados los observadores de la OEA.

Con ello, Nicaragua se convirtió en el primer país independiente que solicitó una misión electoral por parte de las Naciones Unidas, convirtiendo a sus elecciones de 1990 en las más observadas en su momento (se acreditaron 2,578 observadores internacionales y 1,500 periodistas).[74] Efectivamente la ONU contaba con una amplia experiencia en la organización y supervisión de plebiscitos y referéndum en territorios fideicomitidos y no autónomos en el contexto de la descolonización, pero no había asistido a países independientes. Tal requerimiento colocó a la ONU ante su primera experiencia de asistencia electoral en un Estado Soberano. De acuerdo con documentos oficiales, la Asamblea General de la ONU decidió mediante la resolución 44/10 apoyar la iniciativa por las siguientes razones:

1) La propuesta apuntalaba el proceso de pacificación de Centroamérica impulsado mediante el Acuerdo de Esquipulas II;
2) La solicitud no era de un solo Presidente sino que venía endosada por 5 Presidentes (Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) que tenían el interés de evitar la regionalización del conflicto,
3) Existía una Resolución de la Asamblea General de la ONU (No. 43/24 del 15 de noviembre de 1988) donde se pedía al Secretario General que "brindase 'el más amplio apoyo a los gobiernos centroamericanos en su esfuerzo por alcanzar la paz'"[75], y

[73] ONU, Asamblea General, *documento No. A/46/609*, *op. cit.*, p. 11.
[74] ONU, Asamblea General, "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz/Nota del Secretario General", *documento No. A/44/927*, 30 de marzo de 1990, original español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 8. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/087/40/pdf/N9008740.pdf?OpenElement:
[75] ONU, *documento No. A/46/609*, o*p. cit*., p. 12.

4) No sería un ejercicio de un solo día sino la constatación de todo el proceso electoral.

Es de mencionar que previo a la aceptación de la solicitud del gobierno nicaragüense, el Secretario General, Pérez de Cuellar, envió varias misiones que establecieron contacto con los principales actores políticos (tanto gubernamentales como de la resistencia), los que observaron el debate sobre las reformas de las leyes electorales y de las leyes que reglamentan los medios de información en la Asamblea Legislativa. Ello les permitió elaborar un diagnóstico sobre las condiciones de la contienda electoral (revisando las reformas a las leyes electorales y la ley sobre medios de comunicación). El resultado fue un informe elaborado por los expertos de las Naciones Unidas, que detallaba las situaciones que merecían ser aclaradas. Además de entregar este informe al gobierno de Ortega, el Secretario General invitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) a unirse al esfuerzo de observación. Así, el 5 de julio de 1989, se comunicó la disposición de establecer una Misión de Observadores de las Naciones Unidas, denominada ONUVEN[76], encargada de observar el proceso electoral en Nicaragua, teniendo como mandato el siguiente:

a. Verificar que los partidos políticos tengan una representación equitativa en el Consejo Supremo Electoral y sus órganos subsidiarios (nueve consejos electorales regionales y 4,100 juntas electorales).
b. Verificar que los partidos políticos gocen de plena libertad en su organización y movilización, sin obstáculos o intimidación por parte alguna;
c. Verificar que todos y cada uno de los partidos políticos tenga acceso equitativo a la televisión y radio estatales, tanto en cuanto al horario como a la duración de la transmisión;
d. Verificar que los registros electorales estén debidamente constituidos,

[76] ONU, Asamblea General. "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz/Carta de fecha 6 de julio de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General", (en línea), *documento No. A/44/375*, 7 de julio de 1989, original Español, s/ lugar de publicación, s/editor, p.2. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N89/171/33/pdf/N8917133.pdf?OpenElement

e. Informar al Consejo Supremo Electoral o sus órganos subsidiarios sobre las denuncias o irregularidades que pudieran observarse en el proceso electoral y pedir información sobre medidas correctivas, y
f. Someter informes al Secretario General, el que a su vez, informaría al Consejo Supremo Electoral. Tales informes reflejarían el papel de la Misión en la verificación del proceso electoral.

El Consejo de Seguridad por su parte, tomó conocimiento de la decisión de enviar una misión oficial de observación electoral (resolución 637 del 27 de julio de 1989). La Misión de Observadores de las Naciones Unidas entró en funciones el 25 de agosto de 1989. El Representante Especial del Secretario General designado como jefe de la Misión fue el Sr. Elliot L. Richardson. A la par que las Naciones Unidas, la OEA también envió una misión de observadores internacionales mientras que la Fundación Carter, a cargo del ex presidente estadounidense, asistió a Nicaragua en la resolución de asuntos políticos de alto nivel. Las tres organizaciones se coordinaron para proporcionar la asistencia electoral y observar las elecciones presidenciales, legislativas y locales de 1990. En esta división de tareas, la ONUVEN fue responsable de asistir al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua.

Aunque de menor envergadura que la Misión de las Naciones Unidas a Namibia que tuvo 237 observadores, la ONUVEN se conformó con 54 funcionarios base más 6 expertos consultores. Se establecieron oficinas en todas las regiones electorales (con excepción de una) y se asistió a todos los mítines políticos, monitoreando la información provista por los medios de comunicación; se analizaron los contenidos de los programas de radio y televisión y se coordinó la logística de los 200 observadores adicionales procedentes de la Secretaría de las Naciones Unidas, de órganos de la ONU y de los gobiernos de 20 Estados Miembros.[77] También estuvieron a cargo de hacer fluir la ayuda humanitaria acordada en el Tratado de Sapoá.

Frente a un previsible escenario de resultados cerrados y profunda desconfianza de los actores políticos, los expertos de la ONUVEN privilegiaron el apoyo técnico en el establecimiento de controles que limitaran acciones masivas de fraude y en mecanismos para que los electores pudieran decidir su voto sobre alternativas que tuvieran una

[77] ONU, documento A/46/609, *op. cit*., p. 13.

razonable capacidad y oportunidad de expresarse.[78] Considerando la limitada disponibilidad de recursos que impedían cubrir el territorio nicaragüense, la magnitud del electorado (más de 1.7 millones de electores[79]) y el número de centros electorales (más de 4,300), la Misión introdujo medidas innovadoras como la verificación sobre bases estadísticas o la proyección de resultados mediante muestras al azar de los centros electorales. Ello permitió conocer los resultados de la elección la misma noche de la jornada electoral.

Lo anterior fue clave pues permitió que el Representante Especial del Secretario General, el Secretario General de la OEA, Joao Clemente Baena Soares, y el ex Presidente de los EE.UU. Jimmy Carter, se encontraran esa misma noche con los dos contrincantes políticos (Violeta Chamorro de la coalición denominada Unión Nacional Opositora -UNO) y Daniel Ortega, y negociaran el reconocimiento de los resultados electorales y la contención de sus respectivos partidarios.

2.1.4. EL PROCESO ELECTORAL

En el periodo previo a las elecciones, las modificaciones a la Ley Electoral (promulgada en 1989) permitieron una mayor equidad en la contienda electoral. Ésta reguló las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, estableciendo una composición más balanceada de la autoridad electoral, una mayor influencia de los gobiernos municipales y una mejor representación de las minorías étnicas. También abrió el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación y al financiamiento privado y externo para sus campañas. Por mencionar un dato, del financiamiento externo que fue del orden de $ 7.1 millones de dólares, $3.7 fueron para la Coalición de Violeta Chamorro, $ 3.4 millones para el FSLN y $ 2.5 millones para el Partido Social Cristiano.[80]

El ambiente de franca desconfianza que prevalecía antes de las elecciones de 1990, obligó al establecimiento de controles el día de la jornada electoral como fue la presencia de observadores internacionales y de representantes de los partidos políticos en las casillas.

[78] ONU, documento A/44/927, *op.cit*., p. 5.
[79] ONU, documento A/46/609, o*p.cit*., p. 14.
[80] *Ibídem,* p. 44.

La amplia cobertura que hubo de parte de los fiscales de los partidos políticos en las casillas electorales (se registraron cerca de 33 mil) permitió dotar de una razonable confianza el proceso de escrutinio de votos.

De los 2,578 observadores internacionales registrados, 237 eran coordinados por la ONU y 418 por la OEA. A diferencia de estos que fueron reconocidos como observadores internacionales, el resto fue considerado como *invitados observadores* (sin posibilidad de recibir denuncias sobre irregularidades).

El 25 de febrero de 1990, los nicaragüenses votaron por Presidente y Vicepresidente (mediante mayoría simple), por los 90 representantes de la Asamblea Nacional (elegidos por representación proporcional con lista cerrada para las nueve regiones), y por los 131 alcaldes y consejeros municipales (elegidos con lista cerrada y una mezcla de representación proporcional y mayoría).

Los resultados fueron dados a conocer al final de la jornada electoral como ya se indicó, con un sorprendente reconocimiento por parte de los actores políticos. Contra todos los pronósticos y luego del recuento se anunció que la candidata de la coalición UNO, Violeta Chamorro, había ganado con 54.7 por ciento de la votación mientras que Daniel Ortega obtuvo 40.8 por ciento con una afluencia de votos del orden de 86 por ciento del padrón electoral. Al menos nueve meses antes de la jornada electoral varias encuestas daban como ganador definitivo a Ortega. Al parecer, esta discrepancia con los resultados finales tuvo su origen en la reticencia de los nicaragüenses de expresar libremente sus preferencias políticas, costumbre arraigada en su cultura desde tiempos de la dictadura de Somoza.[81]

Para la Asamblea Nacional los resultados fueron los siguientes: la coalición Uno ganó 51 de los 90 escaños disponibles, 39 escaños fueron para el FSLN, uno para el Partido Social Cristiano y uno más para el partido que obtuvo 1 por ciento de la votación que fue para la minoría de los indios Miskito. Al nivel municipal, la coalición Uno también ganó mayoritariamente pues obtuvo 99 de las 131 alcaldías; destaca que también en estas elecciones el partido de los indios Miskito obtuvo alcaldías.[82]

[81] Leslie Anderson "Elections and public opinion in the development of Nicaraguan democracy", *Elections and democracy in Central America revisited,* The University of North Carolina Press, 1995, p. 91.
[82] Rafael López-Pintor "Nicaragua's measured move to democracy", *Postconflict elections, democratization and International Assistance,* United States, 1998, Lynne Rienner Publishers, p. 46.

Los informes públicos presentados por los observadores daban cuenta de elecciones realizadas de manera libre y justa. La opinión de los observadores fue crucial para que la clase política y la sociedad en su conjunto reconocieran los resultados.[83] Finalmente, el Jefe de la misión de ONUVE también reportó que las elecciones se habían realizado en un ambiente de normalidad, sin intimidación ni violencia.[84] El Informe Final de la Misión (A/44/927) menciona que el proceso electoral del 25 de febrero de 1990, fue ordenado, libre y justo y se desarrolló en un ambiente de competitividad y apertura política, donde los electores tuvieron oportunidad de decidir libremente su voto.

Daniel Ortega reconoció su derrota y planteó el cambio de gobierno para abril de 1990. Luego de las elecciones de 1990 que dejaron un cuerpo legislativo más representativo, Nicaragua se caracterizó por la formación de alianzas políticas de corta duración que sirvieron para que los actores políticos adquirieran habilidades de negociación y práctica política (incluso el FSLN sufrió escisiones). Las elecciones de 1996 fueron ganadas nuevamente por la oposición (con Arnoldo Alemán del Partido Liberal) y solamente hasta 2006 el FSLN y Daniel Ortega volvieron a ganar las elecciones.

2.1.5. CONCLUSIONES

Las negociaciones de Sapoá sellaron el acuerdo político entre el gobierno de Daniel Ortega y la Contra de celebrar elecciones para dar una salida pacífica al conflicto armado. El que la Contra hubiera dejado de recibir financiamiento de EE.UU. fue determinante para dar espacio a tal acuerdo.

El año de 1990 fue clave en la reconfiguración del orden político de Nicaragua, pues se celebraron elecciones presidenciales, legislativas y locales que dieron como resultado la alternancia pacífica en el poder. Efectivamente pudo darse la reconciliación de las partes en conflicto, lo cual tuvo su expresión en el reconocimiento de los resultados electorales, por un lado, y en las condiciones de paz y estabilidad necesarias para que la Presidenta electa pudiera para llevar a efecto su mandato. El reconocimiento de los resultados electorales fue

[83] *Ibídem*, p. 45.
[84] ONU, documento A/44/927, *op. cit.*, p. 5.

producto del margen de diferencia entre Violeta Chamorro y Daniel Ortega (mayor al 10 por ciento), el cual fue lo suficientemente amplio para no dejar espacio a la duda.

Al final, las elecciones no solamente posibilitaron la alternancia en el poder, sino también una mayor representatividad y un mayor equilibrio de poderes, pues los partidos opositores y la minoría de los indios Miskito, ganaron espacios en la Asamblea Nacional y en los gobiernos locales. Entre los cambios suscitados con posterioridad a las elecciones de 1990 está la reforma del poder judicial y la creación de una Oficina de Procuración de derechos humanos, que posibilitaron el establecer algunos límites al poder.

Es importante resaltar también la participación de la ONUVEN, la que asesoró a las autoridades de Nicaragua en la eliminación de las debilidades del proceso electoral. Al final, se logró dar certeza a los actores políticos de que la contienda electoral se desarrollaría en condiciones de equidad, eliminando cualquier suspicacia de fraudes masivos. En las elecciones nicaragüenses de 1990 se pudo observar lo siguiente:

1) El electorado conoció de las plataformas políticas y votó en un clima de libertad
2) Los partidos políticos tuvieron acceso igualitario al financiamiento y los medios de comunicación
3) Los partidos políticos lograron tener representación en el Consejo Supremo Electoral
4) Los observadores internacionales inhibieron las posibilidades de fraude masivo.
5) El control fue reforzado a sugerencia de los expertos de la ONUVEN, mediante la presencia en las casillas electorales de fiscales de los partidos políticos, los cuales fueron suficientemente numerosos para legitimar los resultados (se acreditaron 32,953 fiscales de todos los partidos)[85].
6) Se usó la tinta indeleble y el sellado de la libreta cívica para evitar el doble voto. (Aun cuando hubo denuncias de que la tinta podía borrarse con productos de acetona, esta irregularidad se consideró irrelevante para un fraude masivo).
7) Se introdujo el método de conteo rápido con base en muestras estadísticas, lo que demostró ser una herramienta útil en países de posconflicto donde las precarias condiciones de seguridad dificultan la recopilación de las urnas.

[85] *Ibídem*, p. 8.

Es de resaltar que por ser esta la primera experiencia de verificación electoral de la ONU a un país soberano, los miembros de la ONUVEN no se limitaron a la observación sino que hicieron recomendaciones y proporcionaron asistencia técnica para solventar las deficiencias identificadas en el proceso electoral y en materia de la administración electoral. Buscaron además sistematizar la experiencia, lo cual fue relevante para otras misiones de verificación. Si bien la ONUVEN no se enmarcó en una operación de mantenimiento de la paz, si fue soportada por una resolución del Consejo de Seguridad.

2.2. EL SALVADOR Y LAS ELECCIONES DE 1993-1994

2.2.1. ANTECEDENTES

El Salvador es un país que se mantuvo inmerso en conflictos internos y en una guerra civil que duró doce años. Al igual que Nicaragua fue escenario de luchas ideológicas promovidas por las dos potencias durante la Guerra Fría. En 1931, el Presidente civil Arturo Araujo fue derrocado por el militar Maximiliano Hernández, el que reprimió violentamente los movimientos campesinos e indígenas de aquellos años e instauró en el país la dictadura militar. Los militares, apoyados en diferentes etapas por los EE.UU., gobernaron en El Salvador hasta 1979 limitando seriamente las libertades políticas y civiles de los ciudadanos y de los partidos de oposición (a saber, el Partido Demócrata Cristiano –PDC-, el Movimiento Nacional Revolucionario –MNR- y el Partido Unionista Centroamericano –PUCA-). La sociedad pretoriana[86] que entonces caracterizaba al país posibilitaba los abusos del poder militar, el que cometía excesos contra la población. Las

[86] De acuerdo con Huntington, en una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos que se emplean para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza medios que reflejan su naturaleza y capacidades peculiares. Los adinerados sobornan, los estudiantes se amotinan, los obreros se declaran en huelga, las multitudes realizan manifestaciones y los militares golpean. A falta de procedimientos aceptados, en el escenario político se encuentran todas estas formas de acción directa. En Esteban Crevari, "Samuel Huntington: Orden político y sociedades en cambio" (en línea), s/lugar de edición, s/editor, s/ año, p. 12. Dirección URL: http://www.pais-global.com.ar.

políticas implementadas por los militares profundizaron la inequidad, generando condiciones para un levantamiento armado.

Los esfuerzos por dar una salida política al periodo de dictadura militar fracasaron cuando en los procesos electorales de 1972 y 1977, considerados como fraudulentos, los candidatos militares propuestos por el partido de la Conciliación Nacional (PCN) de corte conservador, ganaron la Presidencia. Era un hecho que tales comicios se habían llevado a cabo sin condiciones para una contienda equitativa[87]. La clase militar salvadoreña dudaba entre continuar con la dictadura militar o plantear reformas que gestionaran las demandas sociales que amenazaban la estabilidad del gobierno.

En marzo de 1980, el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que era un movimiento político creado en la década de los setenta, inició una guerra de guerrillas que desestabilizó al gobierno del general Carlos Humberto Romero. La respuesta fue la creación de los escuadrones de la muerte y los batallones de infantería de respuesta inmediata que asolaron a la población civil. Además, el gobierno puso en operación la Organización Democrática Nacionalista (ORDEN) responsable de llevar a cabo tareas paramilitares y denunciar a los militantes de la oposición. Se estima que durante esos años murieron cerca de 75 mil personas. Para 1984, el número de personas internamente desplazadas era de 430 mil; otro medio millón de salvadoreños habría solicitado refugio en EE.UU.[88] El nivel y la recurrencia en la violación a los derechos humanos fue tal que llamó la atención de la comunidad internacional, específicamente, de la Organización de Estados Americanos (OEA), la que dio a conocer un informe sobre la situación.

En marzo de 1982 se convocó a elecciones cuyo resultado fue un gobierno dividido que no mejoró la precaria situación económica y política. Los gobiernos civiles del Presidente Provisional Álvaro Magaña (1982-1984), de José Napoleón Duarte del PDC (1984-1989) y de Alfredo Cristiani, de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) (1989-1994), también se enfrentaron al FMLN y tuvieron magros avances debido a la parálisis gubernamental resultado de la división política al interior del gobierno. Más aún, estos gobiernos tampoco lograron detener los excesos de los militares y la continua violación a

[87] Enrique A. Baloyra, "El Salvador: from despotism to partidocracia", *Postconflict elections, democratization and International Assistance,* United States, 1998, Lynne Rienner Publishers, p. 17.
[88] *Ibídem*, p. 17.

los derechos humanos. Con todo, abonaron a la construcción de una comunidad política que utilizaba medios no violentos para la transferencia del poder.[89]

En agosto de 1987 el contexto regional tomó un giro favorable para la crisis en El Salvador con la firma del Acuerdo de Esquipulas II que proponía la democratización y el diálogo, la amnistía, el cese al fuego y la celebración de elecciones genuinas de los países firmantes. Este contexto fue aprovechado por las partes beligerantes que vieron una salida negociada al conflicto en un momento en que habían agotado sus recursos luego de que no contaban más con el financiamiento de EE.UU. y de la Unión Soviética. La ONU también tomó ventaja del contexto pues conocía los informes de la OEA que denunciaban la violación masiva a los derechos humanos de la población salvadoreña.[90] Así, en 1990, el gobierno de Alfredo Cristiani y los dirigentes del FMLN, solicitaron la mediación de las Naciones Unidas.

2.2.2. LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA ONU

El Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuellar, consultó con el Consejo de Seguridad la solicitud hecha por el Presidente Alfredo Cristiani y los dirigentes del FMLN. El resultado fue el envío a El Salvador de su Representante Especial, Álvaro de Soto, quien inició el proceso de mediación. El primer resultado palpable fue la firma, en julio de 1990, del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos.

De acuerdo con éste la ONU debía enviar, una vez logrado el cese al fuego, una misión de verificación que certificara el respeto y la garantía de los derechos humanos. A la postre, la organización reconocería que este acercamiento sería pionero como punto de entrada para la construcción de la paz en zonas de guerra interna, tal y como lo establece en su informe de fecha noviembre de 1994, a la Asamblea General.[91]

---

[89] *Ibíd.,* p. 19.
[90] *Ibíd.*
[91] ONU, "El Salvador – ONUSAL. Background" (en línea), s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, p. 15. Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm

ONUSAL

En su Resolución No. 693, de fecha 20 de mayo de 1991, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL por sus siglas en inglés *United Nations Observation Mission in El Salvador*), con carácter de operación integrada de mantenimiento de la paz. Su mandato fue "verificar el cumplimiento de las partes acerca del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, suscrito el 26 de julio de 1990"[92].

El personal de avanzada llegó al terreno cuando las partes todavía se enfrentaban; lo anterior, en respuesta a la solicitud del gobierno de El Salvador de no esperar el cese al fuego. El equipo de la ONU incluía 30 observadores en derechos humanos y 15 oficiales militares. En esta fase, además de monitorear la situación, investigaron casos específicos de violaciones a los derechos humanos, dieron capacitación en la materia e hicieron recomendaciones. De manera paralela, el Representante Especial del Secretario General continuaba con el proceso de negociación cuya cronología se indica a continuación.

Cuadro 9: Negociaciones previas a los Acuerdos de paz

1990	**1991**
Abril.- se celebró una reunión de diálogo en Ginebra, Suiza, donde se acordó el conjunto de normas a seguir en el proceso de negociación. **Mayo**.- en Caracas, Venezuela, se estableció la agenda general de negociaciones, los temas a discutir y la integración de las dos delegaciones negociadoras: la gubernamental y la del FMLN. **Julio**.- se firma el Acuerdo de San José, Costa Rica, que establece el compromiso de respetar los derechos humanos poniendo fin a	**Abril**.- se firma el Acuerdo de Ciudad de México que establece una serie de reformas constitucionales que fueron aprobadas por la Asamblea Legislativa. **Septiembre**.- se firman el Acuerdo de Nueva York, en la sede de las Naciones Unidas, donde se establecen las garantías políticas mínimas para llevar a cabo el cese al fuego entre las partes contendientes. **Diciembre** y enero de 1992.- se firmaron en Nueva York dos acuerdos

[92] *Ibídem.*

prácticas como los asesinatos selectivos y la desaparición forzada de personas. También considera el envío de una misión de la ONU que verifique el cumplimiento de los acuerdos.	adicionales para completar el proceso de negociación.

Fuente: elaboración propia con base en información de ONU, "El Salvador – ONUSAL. Background" (en línea), s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, p. 15. Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm

El 16 de enero de 1992 se firmaron en el palacio de Chapultepec de la Ciudad de México los llamados *Acuerdos de Paz*. Entre otras cosas, se establecía lo siguiente:

- La democratización del país,
- La garantía y el respeto de los derechos humanos sin restricción
- Los arreglos conducentes para el cese al fuego, la desmovilización y el desarme de las partes en conflicto, así como la reinserción de los ex combatientes a la sociedad.
- La eliminación de los cuerpos de seguridad al mando del ejército (como la Guardia Nacional, la Policía de Hacienda y los Batallones especiales);
- La creación de una Comisión de la Verdad y la reforma a la Constitución para subordinar las Fuerzas Armadas al poder civil.
- La creación de la Academia Nacional de Seguridad Pública para la capacitación de los policías en materia de derechos humanos.
- La creación de la nueva Policía Nacional Civil (PNC) y de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.
- La reforma al Consejo Nacional de la Judicatura (organismo que nombra y evalúa a los jueces) para darle mayor independencia, reformar el proceso de elección, los períodos de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y asignar un porcentaje fijo del presupuesto anual. También se dio vida legal al FMLN como partido político y se redefinió el papel del ejército.

En materia económica, el gobierno de Cristiani se comprometió a crear el Foro de Concertación Económica y Social, organismo con representación de sindicatos, asociaciones empresariales y el Estado para dialogar sobre la política económica del país.

También se comprometió a distribuir las tierras en zonas conflictivas entre los ex combatientes y se introdujo la figura de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz (COPAZ). El FMLN por su parte, accedió a su desmovilización y desarme.

En materia electoral se alcanzaron acuerdos relevantes, entre los cuales se encontraba una composición no partidista del Tribunal Supremo Electoral, cuyos magistrados eran hasta entonces designados por los partidos políticos. El Tribunal a su vez, controlaba la definición de funcionarios al nivel local y la actualización de los padrones de electores; generando con ello conflicto de intereses pues éstas son actividades que pueden prestarse a intereses partidistas. Se dio vida a una Junta de vigilancia del Tribunal que verificaría su imparcialidad e independencia respecto de otros poderes.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el Consejo de Seguridad decidió ampliar el mandato de la ONUSAL, lo cual hizo a partir de la resolución 729 de fecha 14 de enero de 1992. De acuerdo con el mandato ampliado se agregaron las divisiones Militar y de Policía. La primera, compuesta por 380 observadores militares, fue responsable de verificar el cese al fuego, la desmovilización, el desarme de las partes en conflicto y la reinserción a la sociedad de los ex combatientes. La segunda, integrada por 16 oficiales de la policía (de España, Francia e Italia) estuvo a cargo de apoyar el establecimiento de una nueva Policía Nacional Civil. La división de derechos humanos se involucró también en la asistencia técnica enfocada a reformar el sistema judicial, la tenencia de la tierra y los cuerpos de seguridad. El jefe de la misión tuvo además el apoyo de oficiales en asuntos políticos que supervisaron los aspectos políticos del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.[93]

El 23 de diciembre de 1992, el Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, reportó a la Asamblea que el conflicto armado entre el FMLN y el gobierno había llegado a su fin, y que si bien había avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, aún había desfase en compromisos que podían detonar nuevamente la guerra (como la trasferencia de títulos de propiedad a los ex combatientes, la destrucción de armamento y la entrada en funciones de la nueva policía).

[93] *Ibíd.*, p. 5.

ONUSAL y las elecciones

En 1993 el Presidente de El Salvador, Alfredo Cristiani envió la solicitud formal para que la ONU verificara "antes, durante y después" las elecciones programadas para marzo de 1994. A fin de evaluar esta propuesta, en abril de 1993, una misión técnica visitó el país. Considerando que un apoyo de este tipo podría culminar el proceso de pacificación brindado por la organización, el Consejo de Seguridad decidió ampliar por tercera ocasión el mandato de la ONUSAL (resolución 832, del 27 de mayo de 1993).

Un suceso puso en peligro el proceso, cuando se encontraron depósitos de armas del FMLN en territorio de Nicaragua. El hecho no sólo ocasionó que el Consejo de Seguridad presionara al gobierno salvadoreño para destruir todo el arsenal armamentista en manos de la guerrilla, sino que puso en peligro el reconocimiento legal que el FMLN había logrado como partido político. En agosto de 1993 se dio cumplimiento a esta disposición.

La División Electoral de ONUSAL inició operaciones en septiembre de ese año con el mandato de observar lo siguiente:

a. Que las autoridades electorales del país actuaran con imparcialidad
b. Que todas las personas en edad de votar pudieran ejercer su derecho político
c. Que se eliminara la multiplicación del voto
d. Que existiera un respeto irrestricto al derecho de expresión, organización, movimiento y de asamblea
e. Que los votantes tuvieran suficiente conocimiento de los mecanismos de votación
f. evaluar las críticas y objeciones que pudieran deslegitimar el proceso electoral, y acordar con el Tribunal Supremo Electoral las medidas necesarias;
g. informar al Tribunal de todas las irregularidades detectadas en el proceso electoral y solicitar información sobre las medidas tomadas para su resolución, y
h. coordinar a los observadores electorales, a ser colocados en todas las casillas para verificar que las personas ejercieron su derecho al voto.

El personal de la División, compuesto por 36 profesionales, se distribuyó en 6 oficinas regionales; supo desde el inicio que su función primordial era establecer controles para evitar un fraude masivo, así como asegurar la existencia de condiciones para una

contienda justa y libre. Lo anterior, frente a un escenario de desconfianza (ocasionado por la discrecionalidad del Tribunal Supremo Electoral, el manejo parcial del padrón electoral y procesos de registro complejos e inaccesibles para el electorado - los votantes tenían que viajar a la zona donde se registraron y no donde vivían-).

En el terreno también se encontraban organizaciones internacionales como la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés *The United States Agency for Internacional Development),* la que donó recursos para actualizar el registro de electores y CAPEL (por sus siglas en inglés *Center for Electoral Assistance and Promotion).* Sin embargo, fue la ONUSAL la que más influyó en la celebración de elecciones libres y justas al reducir el número de electores sin derecho al voto (pues no tenían credencial de elector), de 786,386 a 78,113 y mejorar la gestión de conflictos, ampliando la confianza en los resultados electorales.[94].

2.2.3. EL PROCESO ELECTORAL

De acuerdo con informes del Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, la División Electoral focalizó en observar el proceso de empadronamiento y el desarrollo de las campañas electorales, así como en la asistencia en la formación del registro electoral[95]. Adicionalmente, acordó con las autoridades electorales el marco institucional del proceso electoral que consideró cuatro elecciones simultáneas, a saber,

- Presidenciales, con segunda vuelta dentro de los siguientes treinta días si ningún candidato obtenía mayoría absoluta;
- Parlamentarias con fórmula de representación proporcional para la asamblea nacional de 84 escaños;
- Municipales en 262 alcaldías con fórmula de mayoría simple; y
- Para el Parlamento Centroamericano se elegirían 20 diputados con la fórmula de representación proporcional.

[94] Enrique A. Baloyra, *op. cit*., p. 19.
[95] ONU, Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in El Salvador", *documento No. S/1994/179* (en línea), February 16, 1994, English version, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 1. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/080/49/pdf?OpenElement

El Tribunal Supremo Electoral estableció dependencias en todos los departamentos y municipalidades del país. Participaron en la competencia electoral doce partidos políticos.[96] El periodo de campañas electorales para la Presidencia inició el 20 de noviembre de 1993, mientras que el de campañas para el Legislativo comenzó el 20 de enero del año siguiente. El periodo de campaña para las elecciones municipales inició en febrero de 1994.

Durante este periodo los expertos electorales de la ONUSAL se reunieron periódicamente con las autoridades electorales y con los representantes de los partidos políticos al nivel nacional y local. Ello con el propósito de resolver eventuales discrepancias que pusieran en peligro la elección. A fin de resolver con oportunidad eventuales diferencias fue puesto en operación un sistema de gestión de denuncias que proporcionó información permanente al Tribunal Supremo Electoral. Asimismo, por recomendación de la ONUSAL, se aprobó una reforma legislativa que dio representación a los partidos políticos en las Juntas Electorales Departamentales. Asimismo, recomendaron la firma de códigos de conducta por parte de los candidatos municipales y presidenciales (en marzo de 1994 suscribieron una declaración de rechazo a la violencia como medio de acción política y ratificaron su compromiso con los Acuerdos de Paz).

El 20 de marzo de 1994 se llevó a cabo la jornada electoral para la Presidencia, para la Asamblea Legislativa y para cambio de autoridades municipales. La afluencia de votantes fue del orden de 1.5 millones, es decir, 55 por ciento del padrón electoral.[97] Considerando la desconfianza que generaba el proceso electoral, se apostaron cerca de 850 observadores internacionales de la ONUSAL[98] que contribuyeron en la inhibición de un fraude masivo. De acuerdo con documentos de la organización, si bien se registraron anomalías, éstas no fueron sistemáticas ni generalizadas por lo que no ponían en entredicho la jornada[99].

---

[96] ONU, "El Salvador – ONUSAL. Background", o*p. cit.,* p. 8.
[97] *Ibídem,* p.10.
[98] ONU. Asamblea General, "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General", Cuadragésimo noveno período de sesiones, Tema 100 b) del Programa: *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, documento No. A/49/675* (en linea), 17 de noviembre de 1994, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 16. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/461/39/pdf/N9446139.pdf?OpenElement
[99] ONU, Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in El Salvador", *documento No. S/1995/220* (en línea), March 24, 1995, English version, s/ lugar de publicación,

Los expertos electorales internacionales organizaron un conteo rápido a partir de una muestra representativa de 291 casillas electorales, obteniendo resultados preliminares dos horas antes del cierre de la jornada (estos variaron de los resultados finales en un 0.5 por ciento). Los resultados preliminares dieron como ganador al partido político ARENA que ganó una mayoría relativa en la Asamblea y en los municipios, pero no en la carrera presidencial. Ninguno de los contendientes a la Presidencia ganó la mayoría absoluta, por lo que se organizó una segunda ronda. En esta ronda Armando Calderón Sol, del partido político ARENA, obtuvo el 49 por ciento mientras que Rubén Zamora de la Coalición Convergencia Democrática-FMLN obtuvo el 24.9.

Con todo, estas elecciones, a decir del Jefe de la Misión ONUSAL, se realizaron bajo condiciones apropiadas en términos de libertad, competitividad[100] y seguridad. El Secretario General por su parte, informó que el proceso electoral había mostrado signos positivos como el ejercicio pacífico del derecho de expresión, organización, movimiento y de asamblea, una participación más equitativa de los partidos políticos y una jornada electoral realizada en un clima de seguridad.[101]

Durante la segunda ronda, programada para el 24 de abril de 1994, la ONUSAL hizo una serie de recomendaciones que fueron atendidas por el Tribunal Supremo Electoral (relativas a reformar al Código Electoral, ampliar el número de casillas, capacitar al personal, contar con suficiente transporte público, eliminar la publicidad ilegal y dar mayor información al público). Incluso, los dos candidatos presidenciales suscribieron una declaración donde se comprometían con la gobernabilidad del país, con campañas políticas decentes y con el fortalecimiento futuro del sistema electoral.[102]

Esta jornada también fue objeto de observación; la ONUSAL desplegó 900 observadores en todos los centros de votación del país, desde la apertura de las juntas

---

s/editor, p. 1. En http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/092/36/img/N9509236.pdf?OpenElement

[100] La competitividad está dada por el cumplimiento de 3 condiciones: i) garantía del sufragio universal; ii) voto justo determinado por el voto secreto, el conteo de votos abierto y la ausencia de un fraude masivo, violencia o intimidación , y iii) derecho de organizarse en partidos políticos y presentar candidatos que amplíen las alternativas. Mitchell Seligson, "Elections, civil war and transition in El Salvador, 1982-1994. A preliminary evaluation, *Elections and democracy in Central America*, United States of America, The University of North Carolina Press, 1995, pp. 46-47.

[101] ONU, "El Salvador – ONUSAL. Background", *op. cit.*, p. 10.

[102] *Ibídem*, p. 12.

receptoras de votos hasta la finalización del primer escrutinio de los votos.[103] El 25 de abril de 1994, la ONUSAL declaró que en general, la elección se había llevado a efecto sin incidentes y que el proceso había mejorado gracias a los esfuerzos de los dos candidatos en contienda, las instituciones políticas y el Tribunal Supremo Electoral.

Los resultados dieron como ganador a Calderón Sol del partido político ARENA, con 68.35 por ciento de los votos; su opositor Rubén Zamora de la Coalición Convergencia Democrática-FMLN se quedó con el 31.65 por ciento. Lo anterior fue sorpresivo pues se esperaba una victoria de la Coalición del FMLN. Al parecer, los destrozos de la guerra pagaron su factura, sobre todo en las zonas rurales.

Es de notar que previo a la toma de posesión de Calderón Sol, programada para junio de 1994, se habían cumplido la mayoría de los compromisos previstos en los Acuerdos de Paz. En los años que siguieron, el gobierno de Calderón continuó con su compromiso de fortalecer las instituciones democráticas, demostrando su compromiso con el estado de derecho.[104]

2.2.4. CONCLUSIONES

Al igual que en el caso de Nicaragua, las partes en guerra decidieron llegar a un acuerdo político cuando se habían agotado los financiamientos externos para la guerra. La mediación de la ONU tuvo su primer resultado con la firma del Acuerdo de San José que permitió a la organización enviar una misión de observación de los derechos humanos, cuya situación en el país era delicada. Con esta medida se protegió a la sociedad civil de la violencia y los abusos de parte de las partes beligerantes, en tanto se obtenía una salida negociada a la crisis política.

Los Acuerdos de Paz de 1992 abrieron el espacio para trabajar en materia de derechos humanos, reforma judicial, elecciones y en la profesionalización de las fuerzas armadas y la policía. De esta manera, la ONUSAL fue una de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz de carácter multidimensional pues trabajó en varias esferas a la vez. A la división de derechos humanos se sumaron las divisiones militar y de policía. Al

[103] Enrique A. Baloyra, o*p. cit*., p. 20.
[104] ONU, "El Salvador – ONUSAL. Background", *op. cit.,* p. 12.

final, se lograron importantes avances en la sujeción del poder militar al poder civil y en defensa de los derechos humanos y la procuración de justicia. Se apoyó la capacitación de las instituciones de nueva creación como la Policía Nacional Civil y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, así como al Consejo Nacional de la Judicatura.

Por lo que respecta al componente electoral, los comicios presidenciales, legislativos y locales posibilitaron la reconciliación[105] del gobierno de Cristiani con el FMLN. La muestra de ello fue la pacificación del país y el reconocimiento de los resultados electorales. Lo cual se logró gracias a que,

- El margen entre uno y otro contendiente fue lo suficientemente grande para dejar fuera cualquier duda (la diferencia fue del orden del 36.7 por ciento).
- Se amplió la base de electores y con ello se amplió también la legitimidad de la opción política ganadora. Esta ampliación se dio mediante la provisión de facilidades para votar, como transporte público y orientación acerca de los lugares de votación.
- Los partidos políticos tuvieron una mayor representación en las Juntas Electorales Departamentales.
- Hubo una amplia presencia de observadores internacionales que inhibieron las posibles prácticas de fraude masivo.
- Finalmente el FMLN se incorporó al sistema político salvadoreño como partido político lo que permitió institucionalizar el conflicto.

Como se observa, a diferencia de Nicaragua donde la organización se focalizó en la inhibición de fraudes masivos, en la asistencia electoral proporcionada a El Salvador su concentración fue el acceso al voto y la despolitización del Tribunal Supremo Electoral.

[105] Enrique A. Baloyra, *op. cit.*, p. 34.

2.3. HAITÍ Y LAS ELECCIONES DE 1994-1995

2.3.1. ANTECEDENTES

Haití es un país cuyo devenir histórico ha marcado su naturaleza política. Las circunstancias en las que se convirtió en un país independiente determinaron una herencia potencialmente violenta en su sociedad.[106] La transferencia del poder se ha desarrollado en el marco de levantamientos armados y transiciones turbulentas (por mencionar un dato, desde su independencia en 1804 y hasta 1994, hubo al menos 60[107] cambios de gobierno caracterizados por la violencia). Lo anterior fue determinante en la formación del Estado haitiano pues forjó una cultura política represora y una sociedad débil y fragmentada con una pléyade de partidos políticos con reducida base social. Durante el protectorado de los EE.UU. en el país, el ejército fue fortalecido y a la retirada del gobierno estadounidense los militares se hicieron del poder político.

La era más trágica de la historia de Haití comenzó en 1957 con la elección de François Duvalier como Presidente. Una vez nombrado suspendió las garantías constitucionales y estableció el vudú como religión oficial; más aún, se le designó Presidente vitalicio durante un plebiscito efectuado en 1964[108]. Su régimen dictatorial instigó purgas militares y gubernamentales y ejecuciones masivas. En enero de 1971, previa reforma constitucional, nombró a su hijo como sucesor, quien continuó con un gobierno represor. Tras meses de levantamiento popular fue depuesto en 1986 y obligado a exiliarse en Francia.

Los presidentes que sucedieron a los Duvalier fueron objeto de golpes de Estado que desestabilizaron al país por largos periodos. Como respuesta, el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA) adoptó la Resolución Nº 502 en la que solicita el involucramiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

---

[106] Lama Khouri-Padova, "Haití, lessons learned*",(*en línea), Discusión Paper, United Nations, Peacekeeping Best practices Unit, March 2004, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 5. Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Haiti%20lessons%20learned%2030%20March%202004%20final.pdf

[107] Avizora. Cuanto más sepas, mejor. "Francois 'Papa Doc' Duvalier" (en línea), s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.avizora.com/publicaciones/biografias/textos/textos_d/duvalier_papa_doc_0001.htm

[108] UNO, "Electoral Assistance to Haití", *Training Workshop on Electoral Assistance*, 18 to 22 June 2001, New York, Documentos internos PNUD, p. 99.

(CIDH).[109] En el informe de 1988 preparado por la CIDH se da cuenta de la sistemática violación a los derechos humanos de la población haitiana, sostenida en la compleja estructura legal y política de los gobiernos de los Duvalier y los gobiernos posteriores. Una recomendación especial del informe es que se celebren elecciones libres y justas a fin de establecer un gobierno civil que de plena vigencia a los derechos humanos. Considerando las elecciones de noviembre de 1987 que terminaron en la masacre de Ruelle Vaillant[110], a manos de los militares, y la disolución del órgano electoral al que se culpó de la masacre de electores, se recomienda que tales comicios sean supervisados por observadores internacionales de la ONU y de la OEA.[111]

Atendiendo la recomendación, la Dra. Ertha Pascal Trouillot, magistrado y Presidenta provisional de Haití solicitó a la ONU asistencia en materia electoral y en seguridad pública. Como respuesta, la organización envió a la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de elecciones en Haití (ONUVEH por sus siglas en francés)[112]; también la OEA fue requerida para observar las elecciones presidenciales de 1990.

Estas elecciones, al igual que otras organizadas con anterioridad, estuvieron marcadas por la violencia. Sin embargo, la conclusión fue que las elecciones, donde resultó ganador Jean-Bertrand Aristide, fueron pacíficas y se llevaron a cabo en un ambiente de libertad. Cabe señalar que el ascenso al poder de Aristide fue apoyado por un amplio movimiento social denominado Lavalas, integrado por grupos regionales, independientes y algunos partidos políticos.[113]

El apoyo a Haití fue objeto de debate en la Asamblea General pues no había consenso acerca de la existencia de una dimensión internacional en la crisis política haitiana y en la pertinencia de apoyar la solicitud de asistencia en materia de seguridad pública. Con todo,

---

[109] Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Capítulo 1, Actividades de la Comisión en Haití", s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.cidh.org/countryrep/Haití94sp/cap.1.htm

[110] UNO, "Electoral Assistance to Haití", *op.cit.*, p. 99.

[111] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *op. cit.*

[112] El gobierno provisional envió la solicitud a la ONU en junio de 1990, indicando que "la celebración de elecciones libres e imparciales en una atmósfera favorable se consideraba una cuestión de máxima prioridad, por lo que se solicitaba que la ONU envíe una misión de observación y verificación de elecciones, abarcando la totalidad del proceso electoral, así como la prestación de asistencia en materia de seguridad pública, de la que dependía la participación de los electores y consecuentemente, la credibilidad del resultado". En ONU, *documento A/46/609*, *op. cit.*, p. 15.

[113] Sue Nelson, "Haitian elections and the aftermath". *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*, United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, p. 82.

en la Resolución 45/2 se autorizó la asistencia electoral a este país, además del envío de asesores militares que apoyaran en el diseño de planes de seguridad electoral.[114]

Aristide se mantuvo en el poder hasta el 29 de septiembre de 1991, año en que fue objeto de un golpe de Estado organizado por el general Raoul Cédras. Al parecer su intención de suprimir a las fuerzas militares, al igual que el gobierno de Costa Rica, fue lo que detonó el golpe de Estado castrense. El embate de los militares no se limitó al gobierno de Aristide, sino que involucró a la población civil, generando una situación extrema respecto de la violación masiva de derechos humanos y el resquebrajamiento de las precarias estructuras social y económica. La ola de emigrantes que ocasionó el conflicto afectó seriamente a países como EE.UU.[115]

Una vez más, la OEA aprobó una Resolución de "Apoyo al Gobierno Democrático de Haití", en la que congeló los bienes haitianos en el exterior y decretó un embargo comercial, a fin de presionar al gobierno militar a reinstalar a Aristide. También hizo un llamado a la ONU para tomar una posición respecto de la crisis política que vivía el país. Tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General condenaron la agresión y llamaron a la restauración del gobierno legítimo.

En octubre de 1991, la ONU adoptó la Resolución 46/7 en la que además de condenar la violación de los derechos humanos, exige el regreso del Presidente constitucional y niega el reconocimiento al gobierno emanado de la violencia.[116] En diciembre de 1992, tanto la ONU como la OEA designan a un mismo Enviado Especial en Haití, a saber, Dante Caputo (hasta entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina).

2.3.2. LA PRESENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Fue Aristide, en el exilio, quien solicitó de manera oficial el envío de una misión internacional de carácter civil que apoyara al país. En una misiva fechada el 8 de enero de 1993, Aristide solicita a la ONU y la OEA sus buenos oficios para promover un diálogo entre los principales partidos políticos, a fin de alcanzar los acuerdos para salir de la crisis

[114] ONU, *documento A/46/609*, *op. cit*., p. 16.
[115] Sue Nelson, *op. cit*., p. 73.
[116] UNO, "Haití– UNMIH. Background" (en línea), 23 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/unmih_b.htm.

política. Estos acuerdos incluían la designación de un Primer Ministro de un gobierno de Concordia, la rehabilitación de las instituciones, particularmente el poder judicial, la separación de las fuerzas policiales de las militares y la profesionalización de las fuerzas armadas. La ONU y la OEA negocian con el gobierno militar y en enero de 1993 reciben el visto bueno para enviar una misión civil internacional e iniciar un diálogo con los partidos políticos, a la postre, conocida como MICIVIH.

MICIVIH

La Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH por sus siglas en francés), inició operaciones en febrero de 1993. Su mandato fue objeto de múltiples negociaciones entre los militares, Aristide, la ONU[117] y la OEA (dado que fue una misión conjunta). Al final, consideró la observación y protección de los derechos humanos, a la luz de los instrumentos internacionales suscritos por Haití, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos. La Misión monitoreó especialmente la vigencia de los derechos a la vida, la integridad y la seguridad personal, la libertad y la expresión, así como la asociación.

El personal desplegado consideraba poco más de 250 observadores internacionales de derechos humanos. Es de notar que aunque hubo una mejoría al inicio de sus operaciones, la situación continuó deteriorándose. Las Fuerzas Armadas Haitianas (FADH) y el grupo paramilitar Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso en Haití (FRAPH) fueron vinculados con asesinatos de correligionarios de Aristide y en desapariciones y arrestos políticos. El gobierno civil no ejercía control alguno sobre los militares y paramilitares (algunos grupos radicales iniciaron campañas radiofónicas en contra de los partidarios de Aristide). El clima de inseguridad motivó que el personal de MICIVIH fuera evacuado a República Dominicana a finales de 1993.

En junio de 1993, y como respuesta a las demandas del Representante Permanente de Haití en la ONU de hacer universal y mandatorio el embargo comercial impuesto por la OEA, el Consejo General, apoyándose en el Capítulo VII de la Carta, aprobó la Resolución

[117] La MICIVIH fue autorizada por la Asamblea General mediante la resolución 47/20B, del 20 de abril de 1993. En "Haiti– UNMIH. Background", *op. cit.*, s/página.

841 que establece un embargo de petróleo y de armas a Haití. Inmediatamente el gobierno de Cedrás buscó a la ONU y a Aristide para tratar de resolver la crisis política.

2.3.3. LOS ACUERDO DE PAZ

Acuerdo de Governors Island

En respuesta a la propuesta del gobierno militar de iniciar conversaciones, la ONU, la OEA y Aristide se reunieron en Governors Island, Nueva York, con los militares y los representantes de los partidos políticos a fin de buscar una salida negociada a la crisis haitiana.

Luego de una semana de negociaciones, el 3 de julio de 1993, Raoul Cedrás y Jean Bertránd Aristide suscribieron el Acuerdo de Paz de Governors Island, en el que se convino que Aristide retomaría el poder el 30 de octubre. En otros puntos del mencionado acuerdo se pactaba la renuncia del General Cedrás y el inicio de un diálogo entre los principales actores políticos, bajo la coordinación de la ONU y la OEA; también se pactó la creación de una nueva fuerza policíaca y la profesionalización de las fuerzas armadas (tareas en las cuales apoyaría la ONU). Con el propósito de verificar el cumplimiento de los acuerdos, se solicitó la presencia de ambas organizaciones en Haití[118].

Pacto de Nueva York

Una vez firmado el Acuerdo de Governors Island, se inició el diálogo entre los representantes de los partidos políticos haitianos y miembros de la Comisión representante de Aristide. En la segunda quincena de julio de 1993, se suscribió el Pacto de Nueva York que estableció una tregua de 6 meses para asegurar una transición pacífica, la designación de un Primer Ministro por parte de Aristide y la conformación de una Comisión para la Conciliación. Asimismo, se convino impulsar en el legislativo proyectos de ley para una

[118] La ONU autorizó el envío de una misión que diera asistencia técnica en la modernización de las fuerzas armadas y el fortalecimiento de una policía de nueva creación. Esta misión se conoció como UNMIH. En "Haiti– UNMIH. Background", *op. cit.*, s/página.

nueva fuerza de policía, la abolición de las fuerzas paramilitares, el establecimiento de una oficina protectora de los ciudadanos y reformas al sistema de administración de justicia.[119]

UNMIH

Una vez que se ratificó el nombramiento del Primer Ministro designado por Aristide, la ONU suspendió el embargo petrolero y de armas, y aprobó la Resolución 867 (de septiembre de 1993) que autoriza el envío de una misión de asistencia técnica en la profesionalización de las fuerzas armadas y de la policía de nueva creación. Cabe señalar que esta misión conocida como UNMIH (por sus siglas en inglés *United Nations Mission in Haití*), fue seguida de otras misiones de las Naciones Unidas entre 1994 y 2001 (la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití –UNSMIH-, la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití -UNTMIH- y la Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití –MIPONUH-).

El grupo de avanzada de la UNMIH no pudo desembarcar en Puerto Príncipe el 11 de octubre de 1993, pues disturbios provocados por grupos paramilitares lo impidieron. En respuesta, el Consejo de Seguridad reimpuso el embargo de petróleo y de armas al país y congeló las cuentas bancarias de los militares en el exterior[120]. También retiró de Haití al personal de la MICIVIH, dejando a un reducido grupo con actividades administrativas. Este personal reportó con posterioridad un deterioro alarmante en la situación de los derechos humanos (extendida práctica de ejecuciones extrajudiciales, mutilaciones y desapariciones forzadas de correligionarios de Aristide), en la cual se veían involucradas la FADH y la FRAPH.

Para finales de octubre de 1993, los militares mantenían un ambiente de violencia e inseguridad que hacían imposible el regreso de Aristide. Más aún, y a pesar de las sanciones de la ONU, el gobierno militar proclamó en mayo de 1994, a Emile Jonassaint, juez de la Suprema Corte, como Presidente Provisional. Éste inició una campaña pública en

[119] ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad, "Informe del Secretario General", Cuadragésimo octavo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 22 del Programa: *Situación de la democracia y los derechos humanos en Haití*, *documento No. A/47/1000-S/26297*, 13 de agosto de 1993, versión español, 6 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 2. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/449/28/img/N9344928.pdf?OpenElement

[120] Resolución 873 del 13 de octubre de 1993. En "Haiti– UNMIH. Background", *op. cit.*, s/página.

contra de la presencia de organismos internacionales y en julio de 1994 dio 48 horas para que el restante personal de MICIVIH abandonara Haití.

Considerando que la situación seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad de la región, y actuando en virtud del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución 940 (del 31 de julio de 1994) en la que "autoriza a formar una fuerza multinacional que 'use todos los medios necesarios' para facilitar la salida del gobierno *de facto*, reinstalar al Presidente electo y restaurar el gobierno legítimo"[121]. Cabe señalar que esta fuerza multinacional, constituida por personal militar proveniente de 28 países, estuvo bajo el mando de los EE.UU, pues este país fue el que más contribuyó en términos de efectivos. Sin embargo, previo a su despliegue total y en un último esfuerzo diplomático, los EE.UU., por conducto del ex Presidente Jimmy Carter, acordaron la salida pacífica de los militares. El 19 de septiembre de 1994 se implementó la primera fase de la operación militar multinacional que contó con el apoyo de los militares haitianos, logrando que en octubre de 1994 se hubieran establecido las condiciones de seguridad para el regreso del Presidente Aristide. Se desintegró a las FADH y se disolvieron los cuerpos policiales rurales. Los líderes militares se acogieron a la amnistía negociada con Carter, autorizada por el Parlamento haitiano el 10 de octubre. Cabe señalar Aristide regresó a un país con críticos problemas económicos y sociales; el Producto Interno Bruto había caído 30 por ciento, la inflación estaba en 52 por ciento y el desempleo y subempleo asolaba al 75 por ciento de la población.[122]

A la llegada de Aristide, la UNMIH inició operaciones bajo el mando del Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión, Sr. Lakhdar Brahimi. Para entonces, el mandato y diseño de la UNMIH[123] fueron modificados pues además de brindar asistencia para la profesionalización de las fuerzas armadas y de la nueva policía, se sumaban las funciones que desarrollaba la fuerza multinacional. Así, la UNMIH debía proteger instalaciones clave y al personal internacional, y asistir a las autoridades en el mantenimiento de un ambiente propicio para la organización de elecciones presidenciales y legislativas.

---

[121] *Ibídem.*
[122] Sue Nelson, o*p. cit.,* p. 73.
[123] El mandato de la UNMIH fue modificado por el Consejo de Seguridad mediante las resoluciones 940 (1994) y 975 (1995). Por lo que se refiere a la asistencia electoral, ésta se menciona en la resolución 940. En "Haiti– UNMIH. Background", *op. cit.*, s/página.

El momento de la transición tuvo lugar el 31 de marzo de 1995, momento en el cual la UNMIH fue desplegada en pleno (arribaron a Haití cerca de 6,000 mil tropas, 900 policías, además de personal administrativo)[124]. El 22 de octubre, el personal civil de MICIVIH (constituido por 190 observadores) retornó a Haití; su mandato también había sido revisado y ampliado pues además de observar los derechos humanos, también debía apoyar a las instituciones vinculadas con la democracia.

Es de mencionar que la debilidad de la Policía Nacional haitiana y la Fuerza de Seguridad Publica interina, ambas de nueva creación, ocasionaron que la delincuencia, el crimen organizado y el tráfico de drogas fueran los principales problema en Haití.

2.3.4. EL PROCESO ELECTORAL

El órgano responsable de organizar elecciones en Haití fue el Consejo Electoral Provisional (CEP), integrado por 9 miembros de la sociedad civil, creado por decreto presidencial el 8 de diciembre de 1994. Su primera tarea fue elaborar una nueva Ley Electoral, la cual le dio la facultad de organizar comicios y servir como tribunal para dirimir las controversias. También le posibilitó crear una infraestructura al nivel provincial y distrital, así como servir de filtro para las candidaturas (el artículo 291 constitucional limitaba la participación de personas vinculadas con el gobierno de los Duvalier).

Esta facultad y su propia composición hicieron que el Consejo rápidamente se politizara. Por un lado, la designación de funcionarios al nivel local obedeció más a intereses partidistas que a las capacidades técnicas. El proceso de revisión de candidaturas también tuvo un fondo más político que jurídico. El Consejo rechazó cerca de 25 por ciento de las candidaturas sin dar ninguna explicación de los rechazos.[125]

Haití no tenía una costumbre de transferir el poder de manera pacífica mediante elecciones; los partidos políticos eran instituciones débiles forjadas alrededor de líderes que buscaban su beneficio personal, y además tenían limitada base social. Esa fue la razón por

[124] El despliegue pleno de UNMIH fue autorizado por el Consejo de Seguridad, mediante la Resolución 975 (1995) y el momento de la transición se realizó mediante una ceremonia a la que asistieron, además del Secretario General de la ONU, el Presidente del Consejo de Seguridad, el Presidente de los EEUU, William Clinton y el Presidente Aristide. En ONU, "Haiti– UNMIH. Background", o*p. cit.* S/página.
[125] Sue Nelson, *op. cit.*, p.77.

la cual intentaron utilizar al CEP para intercambiar apoyos por empleos, aumentando la desconfianza entre el personal del Consejo.

La primera ronda de elecciones organizada por el CEP fue para elegir representantes parlamentarios y jefaturas de gobiernos municipales. La comunidad internacional se coordinó para prestar apoyo al Consejo. Así, mientras la UNMIH se encargó de establecer las condiciones de seguridad y de dar apoyo logístico y financiero[126], la MICIVIH y la OEA prestaron asistencia técnica en materia electoral y coordinaron a los observadores internacionales. Con todo, hubo algunos percances pues no se especificó en la Resolución 940 el mandato electoral de la UNMIH; sólo se mencionaba que la misión asistiría a las autoridades constitucionales en "la creación de un *ambiente propicio* para la organización de elecciones libres y justas".[127] Los expertos electorales se encontraron ante la encrucijada de prestar menos apoyo al CEP (el que se resistía a la asistencia), o participar más, tal y como lo demandaban los donantes internacionales. Cuando fue claro que el Consejo no podría cumplir con los plazos establecidos para las elecciones, los expertos entraron a fondo proporcionando asistencia en materia de logística, planeación y capacitación, e incluso en la construcción de la infraestructura necesaria al nivel local.

Las elecciones de autoridades locales y la primera ronda de elecciones legislativas tuvieron lugar el 25 de junio de 1995. A pesar de que se realizaron en un ambiente de libertad y hubo mayor afluencia de la sociedad haitiana (alrededor de 51 por ciento del padrón), estos comicios fueron controversiales por la presencia de irregularidades que pusieron en riesgo el proceso. Por ejemplo, algunos candidatos fueron omitidos de las boletas, mientras que algunas casillas se cambiaron de lugar sin aviso y otras no abrieron. Lo más grave fue la desorganización en la logística para el escrutinio de votos. A pesar de que éstos debían ser contados en las mesas de votación, algunos funcionarios de casilla trasladaron las urnas sin abrir a las oficinas locales del CEP, las cuales no supieron qué hacer. Ante eso, los funcionarios abrieron las urnas en el camino y contaron los votos, mientras que otros, simplemente abandonaron las urnas en las calles.[128]

[126] La ONU administró un fondo internacional que financió los costos directos de las elecciones, los cuales alcanzaron los 19 millones de dólares; de este monto, Haití absorbió el 4 por ciento. En Sue Nelson, *op. cit.*, p. 75.
[127] Ibídem, p. 74
[128] Ibíd., p. 77.

El Presidente del CEP, Sr. Anselme Rémy, reconoció las irregularidades y aceptó repetir en agosto y septiembre de 1995 el proceso en el 20 por ciento de las elecciones. Los actores políticos se dividieron pues mientras la oposición consideraba las irregularidades como elemento para declarar fraude, la Coalición de los Lavalas (que apoyaban a Aristide) opinó que éstas habían afectado por igual a todos y no rompían por tanto con el principio de equidad. Aun cuando los comicios no fueron anulados, si ocasionaron que varios partidos políticos se retiraran de la contienda legislativa durante la segunda ronda, las cual se celebró el 17 de septiembre de 1995.

La Coalición de los Lavalas ganó la mayoría de los escaños en el Parlamento y en las elecciones municipales. Si bien las elecciones presidenciales se organizaron mejor, la desconfianza sobre todo el proceso electoral se mantuvo con el paso de los años afectando la estabilidad del siguiente gobierno. Un elemento que contribuyó a la confusión fue la demanda de algunos sectores sociales para que las elecciones presidenciales se retrasaran tres años, a fin de permitir a Aristide cumplir con su mandato original. Esto no fue rechazado por el propio Aristide, sino poco tiempo antes de las elecciones presidenciales.[129] Para entonces, el CEP contaba con un nuevo presidente, una mejor organización y mayores capacidades técnicas y administrativas; su relación con los expertos electorales de la ONU había mejorado.

Las elecciones presidenciales se efectuaron el 17 de diciembre de 1995 con una baja participación del electorado (28 por ciento[130]). Participaron 14 candidatos, 4 de los cuales eran independientes y 10 provenientes de partidos políticos. En esta ocasión se contó con una logística para el traslado de votos, apoyada por el personal militar y de policía de la UNMIH. La contienda fue ganada por Rene Preval, candidato de la Coalición de los Lavalas, con 87.9 por ciento de los votos. Al término de la jornada electoral, las organizaciones de la sociedad civil y los cerca de 400 observadores internacionales declararon que la contienda se había realizado en un ambiente de libertad y paz.[131]

---

[129] UNO, Security Council. "Report of the Secretary-general on the United Nations Misión in Haití", (en línea), *documento No. S/1996/112*, 14 February 1996, versión Inglés, 20 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 2. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/033/87/img/N9603387.pdf?OpenElement

[130] Sue Nelson, o*p. cit.,* p. 80.

[131] ONU, *documento No. S/1996/112*, *op. cit.,* p. 2.

El gobierno de Preval inició el 7 de febrero de 1996, en un entorno desfavorable pues no contaba con un gran capital político y Haití cruzaba por una severa crisis económica que ahondó los problemas de pobreza, desempleo y delincuencia. Con todo, fue el único presidente de Haití elegido democráticamente que pudo cumplir su mandato.

La UNMIH transfirió sus funciones al gobierno de Preval y dejó de operar el 30 de junio de 1996. Sin embargo, y considerando que la Policía Nacional aun no contaba con la fortaleza necesaria para mantener un ambiente estable y seguro para apuntalar al nuevo gobierno, el Consejo de Seguridad autorizó una nueva misión, conocida como Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH por sus siglas en inglés *United Nations Support Mission in Haiti*).

2.3.5. CONCLUSIONES

Entre los logros de la UNMIH se encuentra haber apoyado al gobierno de Aristide a crear las condiciones para regresar al orden constitucional y convocar a elecciones, subordinar el poder militar al poder civil, entrenar al cuerpo civil de seguridad pública, y reducir el nivel de violaciones a los derechos humanos.

Por lo que se refiere al componente electoral de la UNMIH, y aun cuando logró la transmisión pacífica de gobierno no logró la reconciliación de las partes. Las fallas en el proceso electoral de 1994 sembraron las semillas de la desconfianza en los actores políticos, afectando las elecciones presidenciales de 1995 que tuvieron una reducida participación.

La inexperiencia del personal del CEP sumada al reducido tiempo que se dio para la organización de los primeros comicios locales minó la confianza de los actores políticos en los resultados y en la capacidad e imparcialidad del órgano electoral.

Aun cuando el candidato de la Coalición de los Lavalas, Rene Preval ganó la Presidencia con un amplio margen (87.9 por ciento), la confianza en los resultados electorales se vio minada por los siguientes factores:

- Reducido porcentaje de votación (28 por ciento),
- Retiro de partidos políticos de la contienda electoral,

- Percepción de parcialidad del CEP (restringió el registro de candidatos sin sustento, designó funcionarios locales con base en intereses partidistas, demostró falta de capacidades administrativas y logísticas),
- El CEP organizaba las elecciones y también dictaminaba sobre la razonabilidad de las demandas de irregularidades, generando un conflicto de intereses,
- La posición del Presidente Aristide de no renunciar a la posibilidad de ampliar su periodo, sino hasta muy cerca de las elecciones.

Lo anterior hace evidente que no importa cuánto apoyo financiero y técnico se brinde a un país en posconflicto para organizar elecciones y dar paso a un gobierno de reconciliación. Ante la ausencia de precondiciones esenciales como el acuerdo entre los actores políticos, se mantendrá la desconfianza. Sobre todo, si el proceso electoral no es apuntalado con autoridades electorales confiables y capaces de llevar a cabo procesos libres y justos.

Luego de las elecciones de 1995, Haití regresó a las viejas prácticas de distribuir el poder alrededor de una mesa y no sobre el recuento de votos, las elecciones intermedias de 1997 fueron una muestra de ello. Para las elecciones presidenciales de 2000 se desató una nueva crisis política debido a que la oposición no reconoció el triunfo de Aristide (cuyo margen de ganancia fue menor a 10 por ciento).

2.4. LIBERIA Y LAS ELECCIONES DE 1997

2.4.1. ANTECEDENTES

La historia reciente de este país rico en caucho, oro y diamantes ha estado marcada por sangrientos enfrentamientos tribales y continuos golpes de Estado. El permanente conflicto en Liberia tiene su génesis en las complejas relaciones entre colonos e indígenas[132] y es

[132] La población indígena se dividía en 16 grupos representativos, a saber, los Bassa, Dei, Gbandi, Gio (Dahn), Glebo, Gola, Kissi, Kpelle, Krahn (Wee), Kru, Kuwaa (Belle), Loma, Mano (Ma), Madingo (Manding), Mende y Via. La población de colonos ascendía a 5 por ciento de la población total. En John Mackinlay y Abiodun Alao, "Occasional Paper Series 2: Liberia 1994. ECOMOG y UNOMIL: response to a

alimentado por la percepción generalizada de que los beneficios económicos nacionales se quedan en Monrovia[133]. La nula representación de la población indígena en los órganos de gobierno, sumada a una reducida élite que había abusado del poder y de la población indígena fueron los ingredientes para un periodo de destrucción memorable en Liberia.[134] De su historia nos interesa el periodo correspondiente a la guerra civil de la década de los noventa.

En 1989, los líderes del Frente Patriótico Nacional Independiente de Liberia (NPFL por sus siglas en inglés *National Patriotic Front of Liberia*), Charles Taylor y Prince Yuden Johnson derrocan al Presidente Samuel Doe, quien había sido el primer presidente de extracción indígena (perteneciente a los Krahn) el que sin embargo, privilegió en posiciones gubernamentales a miembros de su clan. Este episodio abrió una caja de Pandora que fragmentó a tal punto a la sociedad que los líderes de las facciones en guerra tuvieron problemas para mantener cohesionadas a sus fuerzas. El NPFL por ejemplo, se escindió cuando Johnson se separó de Taylor para crear una facción independiente (INPFL) que asesinó a Doe en 1990. Al año siguiente, los seguidores de Doe crearon un nuevo grupo rebelde, conocido como ULIMO (por sus siglas en inglés *United Liberation Movement of Liberia for Democracy*), el que posteriormente se escindió en dos (ULIMO-K, de Krohma, y ULIMO-J, de Roosevelt Johnson) debido al enfrentamiento entre las etnias mandingo y krahn.

La guerra civil desatada y los atentados contra los derechos humanos y el derecho humanitario internacional de parte de todas las facciones redujeron en un 10 por ciento la población y desplazaron a cerca de 850 mil personas (que huyeron hacia Costa de Marfil, Guinea y Sierra Leona).[135] La población con necesidad de ayuda humanitaria osciló entre

---

complex emergency", s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.unu.edu/unupress/ops2.html

[133] ONU, Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General sobre Liberia" (en línea), *documento No. S/25402*, del 12 de marzo de 1993, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 3. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/145/11/img/N9314511.pdf?OpenElement

[134] El abuso de la clase en el poder, compuesta por colonos fue de tal magnitud que se estableció una especie de "apartheid". Este sistema racial fue incluso en la década de los cuarenta, tema de agenda de la entonces Liga de las Naciones. En Occasional Paper Series 2: Liberia 1994. ECOMOG y UNOMIL: response to a complex emergency", *op. cit.*, s/p.

[135] ONU, *documento S/25402*, *op. cit.*, p. 4.

1.3 y 1.5 millones. Para dimensionar la tragedia habría que saber que la población total en esos años era de 2.5 millones de habitantes. [136]

El resultado de la muerte de Doe fue la división del país en dos gobiernos. Monrovia tenía el gobierno provisional de Unidad Nacional (IGNU), encabezado por el Presidente Amos Sawyer. Charles Taylor por su parte, estaba al frente del gobierno de la Asamblea Patriótica de Reconstrucción Nacional del NPFL. Adicionalmente existía el Movimiento Unido de Liberación de Liberia (ULIMO), bajo el control de Alhaji Kromah, que tenía bajo su poder 2 condados. Los efectos de la prolongada guerra civil empeoraron el frágil estado de la economía y destrozaron los servicios sociales por lo que en diciembre de 1990, la ONU inició el envío de asistencia humanitaria.

Los gobiernos vecinos fijaron su atención en el conflicto liberiano por los fuertes lazos étnicos que compartían sus poblaciones, así como por la ola de refugiados. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO)[137] inició esfuerzos diplomáticos y militares para pacificar a Liberia. Entre las iniciativas que tomó estuvo la creación en agosto de 1990 del Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego (ECOMOG) cuyo mandato fue mantener la paz, restaurar el orden público y asegurar el compromiso de las partes liberianas con el cese al fuego. También llevaron adelante múltiples negociaciones que concluyeron con la firma de diversos acuerdos como el de Yamoussoukro, el de Cotonú, el de Akosombo y el de Accra. Todos ellos coinciden en la necesidad de que las facciones se comprometan con el cese al fuego, el desarme, la desmovilización, el acantonamiento y la celebración de elecciones bajo la supervisión y observación de organismos internacionales.

Los avances de la CEDEAO se detuvieron cuando uno de los líderes del NPFL, Charles Taylor, no reconoció al gobierno provisional ni al ECOMOG, cuya composición predominantemente nigeriana le generaba desconfianza y porque en los inicios de la guerra civil, el ECOMOG había defendido al régimen de Samuel Doe.[138] La CEDEAO impuso en

[136] ONU, Liberia-UNOMIL: Background", (en línea), s/fecha, s/lugar de publicación, s/editor, pp. 31, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 10. Dirección URL: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unomilFT.htm

[137] La CEDEAO estaba integrada por milicias de Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa de Marfil, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo. En "Liberia-UNOMIL: Background", *op. cit.*, p. 2.

[138] ONU, *documento S/25402*, o*p. cit.*, p. 4.

julio de 1992, sanciones globales contra el territorio controlado por la NPFL y solicitó el apoyo del Consejo de Seguridad.

En respuesta, la ONU aprobó la resolución 788 (1992) en la que, con base en el Capítulo VII de la Carta, impone un embargo general y completo de los envíos de armas y equipo militar a Liberia, a excepción de aquellos destinados a la CEDEAO.[139] También envió a Liberia una misión que evaluó la factibilidad política de una eventual mediación. La conclusión fue que todas las partes estaban comprometidas con una salida pacífica al conflicto y que la ONU debía apuntalar los esfuerzos de la CEDEAO; se concebían tres áreas de oportunidad para la organización: 1) la reconciliación política; 2) la asistencia humanitaria, y 3) la asistencia electoral.

Era un hecho que el conflicto estaba impactando negativamente a la región. Además, la desconfianza entre los protagonistas hacía evidente que la ONU tenía una función que cumplir, así que aceptó la propuesta de la CEDEAO de convocar a una ronda de conversaciones de paz entre el gobierno provisional de Liberia y las diferentes facciones, que culminaron con la firma del Acuerdo de Cotonú.

2.4.2. LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA ONU

Acuerdo de Cotonú

El Acuerdo de Cotonú, suscrito el 25 de julio de 1993, definió aspectos clave que fueron considerados en acuerdos posteriores y moldeó el tipo de régimen elegido por los líderes de las facciones. Entre otras cosas, el Acuerdo consideró: 1) la creación de un gobierno de transición con tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), así como un órgano ejecutivo colectivo denominado Consejo de Estado; 2) la organización de elecciones; 3) la recomposición de las fuerzas militares del ECOMOG; 4) el cese al fuego, y 5) el apoyo de la ONU y del ECOMOG en el monitoreo del cumplimiento del citado Acuerdo.

Ante el avance de las negociaciones, el Consejo de Seguridad autorizó, mediante la resolución 866 y con base en el Capítulo VIII de la Carta, el despliegue de la misión de mantenimiento de la paz conocida como Misión de Observadores de las Naciones Unidas

[139] *Ibídem*, p. 3.

en Liberia (UNOMIL por sus siglas en inglés *United Nations Observation Mission in Liberia*).

Esta misión fue la primera que se montó sobre otra operación de mantenimiento de la paz organizada por una organización regional, a saber, la CEDEAO. La composición original de la UNOMIL consideró dos componentes, el militar y el civil. Se acordó que la CEDEAO llevaría a cabo el acantonamiento, el desarme y la desmovilización de los combatientes mientras que la organización supervisaría tales tareas, además de observar las elecciones (una preocupación de la ONU era que los refugiados fueran repatriados, a fin de aliviar la carga de los países vecinos y asegurar su participación en el proceso electoral).

La situación que prevaleció en Liberia después de la firma del Acuerdo de Cotonú fue inestable por lo que el cese al fuego, así como el proceso de desarme y desmovilización, se interrumpió incesantemente. Las tres principales facciones se enfrascaron en guerras internas que en algunos casos las escindieron. Aparecieron otras facciones como el Consejo de Paz de Liberia (LPC) y la Fuerza de Defensa de Lofa (LDF) que hicieron aún más difícil el proceso de pacificación. En septiembre y en diciembre de 1994, se firmaron los Acuerdos de Akosombo y de Accra los cuales tampoco fueron respetados, empeorando la situación (43 observadores militares de la UNOMIL fueron capturados).

El 30 de junio de 1995, el Consejo de Seguridad amplió por sexta ocasión el mandato de la UNOMIL (mediante la resolución 1001), indicando que no sería ampliado si no había progresos sustanciales en el proceso de paz. Lo anterior ocasionó que nuevas negociaciones fueran realizadas en agosto de 1995. El resultante Acuerdo de Abuja fue suscrito el 19 de agosto de ese año.

Acuerdo de Abuja

El Acuerdo estableció el cese al fuego para el 26 de agosto y la instalación de un nuevo Consejo de Estado que operaría hasta la celebración de elecciones. Este Consejo fue establecido el 1º de septiembre de 1995, bajo la presidencia de Wilton Sankawolo, dando fin a los Gobiernos alternos. Otro asunto abordado fue el plan de desarme y desmovilización de combatientes, los cuales alcanzaban la cifra de 60 mil efectivos, de los cuales, 25 por ciento eran niños. La ONU ajustó el mandato de la UNOMIL, agregando el

apoyo al gobierno de transición y la investigación de violaciones a los derechos humanos. La ECOMOG también adecuó su mandato, agregando la responsabilidad de proporcionar seguridad al retorno de refugiados y las personas internamente desplazadas.

La violencia se volvió a desatar cuando fuerzas militares del Gobierno Provisional intentaron arrestar al General Roosevelt Johnson (líder del ULIMO) por tener cargos de asesinato; las fuerzas aliadas al ULIMO arremetieron contra el gobierno provisional, detonando nuevamente la guerra civil. Cerca de 700 mil personas fueron desplazas de Monrovia y el personal no indispensable de UNOMIL y de las agencias especializadas fue evacuado a los países vecinos (oficinas de la organización fueron saqueadas provocando pérdidas por más de 18 millones de dólares). La guerra seguía siendo el principal obstáculo a la paz.[140]

Finalmente, se logró el cese al fuego el 26 de mayo de 1996. En noviembre de ese año se reactivaron los programas de desarme, desmovilización, acantonamiento y repatriación de refugiados. Para enero de 1997 se habían desarmado y desmovilizado a cerca de 42 mil combatientes, de los cuales, 4,300 eran niños[141]. Con ello, los programas de reinserción de ex combatientes a la sociedad, desarrollados por la Unión Europea, el PNUD, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos y el USAID, se reactivaron. En el caso de los niños soldados, su reinserción se consideró como un aspecto crítico en el proceso de paz y de reconciliación nacional.[142]

2.4.3. EL PROCESO ELECTORAL

En octubre de 1996, el Gobierno Provisional solicitó por escrito la asistencia técnica de la ONU para organizar elecciones. En diciembre de ese año, una misión de evaluación de la organización identificó los pasos necesarios para crear un marco viable y verosímil para elecciones libres e imparciales. De acuerdo con el diagnóstico, debían satisfacerse tres

[140] En "Liberia-UNOMIL: Background", *op. cit.*, p. 18.
[141] Un estimado de la UNICEF, estableció que las 6 facciones en activo en Liberia, reclutaron a niños menores a los 17 años, llegando a sumar 12 mil. En ONU, Consejo de Seguridad. *Decimonoveno Informe del Secretario General sobre la misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia. Documento S/1996/858*, del 17 de octubre de 1996, versión Español, pp. 16, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 8. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/270/25/img/N9627025.pdf?OpenElement
[142] *Ibídem*, p. 8.

condiciones: i) contar con un marco político equitativo y verosímil; ii) desarrollar un mecanismo administrativo independiente e imparcial para organizar el proceso electoral, y iii) contar con un apoyo de la comunidad internacional.

También se elaboraron recomendaciones específicas para asegurar elecciones inclusivas y operacionalmente simples en función de sus costos. Dichas recomendaciones fueron consensuadas con las partes en conflicto, la sociedad civil y la CEDEAO y anexadas al Acuerdo de Abuja. A continuación se mencionan tales recomendaciones:

a. La fecha impostergable de elecciones era el 30 de mayo de 1997.
b. Debía existir una Comisión Electoral independiente, integrada por 7 civiles (tres designados(as) por las facciones formales y cuatro por la sociedad civil). Su presidencia se definiría entre los 7 comisionados(as) electorales, en consulta con la CEDEAO. Sus labores estarían apoyadas por un comité de tres asesores internacionales (provenientes de la CEDEAO, de las Naciones Unidas y de la Organización de la Unidad Africana).
c. Sería el Tribunal Supremo el responsable de resolver las disputas. Para ello debía reconstituirse, tomando en consideración la opinión del poder judicial, la barra de abogados y la CEDEAO.
d. La Asamblea Legislativa sería bicameral, con una Cámara baja compuesta de 64 miembros y una cámara alta con 26 representantes (dos representantes por cada uno de los 13 condados). La fórmula de las elecciones sería por representación proporcional.
e. Los refugiados no deberían votar en los países que los asilaban, sino en Liberia (medida que fue bien aceptada debido al generalizado temor de manipulación del voto en los campos de refugiados).
f. La Presidencia y Vicepresidencia se elegiría por fórmula, bajo regla de mayoría (50 por ciento más uno) con segunda vuelta.

En su conjunto, las recomendaciones buscaban ampliar la base de legitimidad del gobierno electo mediante la creación de marcos políticos y una organización electoral temporal que eran parte de un “juego electoral provisional”. De acuerdo con la ONU, no se buscaba reemplazar al sistema electoral ni su constitución, pero si posibilitar la

instauración de un gobierno de unidad nacional y el regreso a un orden constitucional.[143] A fin de formalizar la asistencia electoral, el Consejo de Seguridad autorizó el 27 de marzo de 1997, mediante resolución 1100, la ampliación del mandato de la UNOMIL para observar y verificar elecciones.

La Comisión Electoral Independiente fue instalada el 2 de abril de 1997[144] y el Tribunal Supremo reconstituido, el 7 del mismo mes. Ello se llevó a cabo con un mes de retraso respecto de lo planeado, afectando el calendario electoral y retrasando las elecciones. Éstas finalmente se efectuaron el 19 de julio de 1997, luego de intensas negociaciones entre la CEDEAO y los partidos políticos pues dicha fecha dejaba un calendario electoral muy apretado.[145]

En mayo de 1997, la CEDEAO y los líderes de las facciones formales, conocieron y dieron el visto bueno al proyecto de Ley Electoral, al código de conducta de los partidos políticos, al calendario y al presupuesto electoral propuesto por la Comisión Electoral Independiente. Es importante mencionar que el proyecto de Ley Electoral no fue objeto de discusiones sistemáticas con los partidos políticos (sino al final cuando incorporaron dos enmiendas, relativas al conteo de votos descentralizado y el uso de una única papeleta para Presidente y Asamblea Legislativa).[146] Además, el presupuesto autorizado redujo a la mitad lo propuesto por la Comisión.

De manera previa a las elecciones se integró un mecanismo de coordinación electoral, a partir del cual sesionaban la CEDEAO, la UNOMIL, la Comisión Electoral Independiente y representantes de los gobiernos mediadores de la crisis liberiana, a saber, los EE.UU., Guinea, Nigeria y Sierra Leona. Este mecanismo coordinó los apoyos de la comunidad internacional y permitió tener información oportuna para resolver las eventuales situaciones que pusieran en peligro las elecciones. También buscó revertir la tendencia de

---

[143] ONU. Consejo de Seguridad. *Vigésimo Primer Informe del Secretario General sobre la misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia. (en línea),* Documento S/1997/90, del 29 de enero de 1997, versión Español, pp. 15, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 6. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/027/25/img/N9702725.pdf?OpenElement.

[144] La integración del Consejo de Estado entonces era la siguiente: un representante de cada una de las tres facciones formales más un representante de las mujeres, de los jóvenes y de los sindicatos. La Organización de la Unidad Africana, el ECOMOG y UNOMIL también tenían un representante sin derecho a voto. En Terrence Lyons, "Peace and elections in Liberia", *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*¸ United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, p. 182.

[145] *Ibídem*, p. 184.

[146] *Ibíd.*, p. 183.

desorganización entre la CEDEAO y las diferentes agencias internacionales de cooperación que estaban en el terreno.[147]

La ONU, a partir del componente electoral de UNOMIL y de agencias como el PNUD, proporcionó asistencia a la autoridad electoral en materia de escrutinio rápido (tan necesario en escenarios de recuento de votos descentralizado), planificación logística, registro electoral, educación cívica, coordinación de observadores internacionales y de apoyos de la comunidad internacional presente en Liberia (como la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales –IFES-, la Comunidad Europea y el propio ECOMOG). También emitió un boletín de información en donde daba cuenta a la sociedad de los avances registrados en la organización de las elecciones. Adicionalmente, y a fin de que la UNOMIL cumpliera con su mandato de verificar las elecciones, el Secretario General definió los parámetros[148] para poder calificar a las elecciones como libres y limpias. Estos fueron los siguientes: i) creación de un escenario adecuado, y ii) eficiencia y credibilidad de las actividades realizadas por el Consejo Electoral Independiente.

El escenario adecuado estaba dado por la existencia o no de una libertad de movimiento y defensa frente a la intimidación; el carácter secreto del voto; el acceso de todos los partidos políticos a los medios de comunicación, en especial a la radio; la credibilidad de la campaña de educación de los votantes; el grado en que los partidos políticos puedan desarrollar sus campañas, y libertad para que la gente pueda prestar o no su adhesión a los partidos políticos. Por su parte, la eficiencia y la credibilidad estaban dadas por la creación oportuna de oficinas regionales de la Comisión Electoral Independiente; adquisición y entrega oportuna de paquetes electorales; conclusión oportuna del registro electoral; cobertura suficiente de sitios de votación; seguridad de la jornada electoral, y exactitud en el escrutinio.

La ONU también apoyó a la Comisión Electoral en la capacitación de representantes de los partidos políticos y de los medios de comunicación para mejorar la comprensión de las medidas electorales. La Comisión, por su lado, constituyó un comité de enlace con los partidos políticos donde dirimió las dudas y los problemas que surgieron durante el proceso electoral.

[147] *Ibíd.*, p. 187.
[148] *Ibíd.*, p. 181.

Un total de 13 partidos políticos participaron en la contienda presidencial y legislativa. Varios de ellos venían desde antes de la guerra civil pero otros fueron creados a partir de las facciones existentes. Charles Taylor por ejemplo, transformó a su Frente Patriótico Nacional Independiente de Liberia en el Partido Patriótico Nacional (PPN); Alhaji Kromah transformó el ULIMO-K en el Partido de la Coalición Todos Por Liberia y George Boley revivió al partido del derrocado Samuel Doe, el Partido Democrático Nacional de Liberia.[149] Las campañas iniciaron el 16 de junio de 1997, en un ambiente de libertad para la asociación y la divulgación de las plataformas políticas.

La jornada electoral del 19 de julio de 1997 tuvo una afluencia de votantes del orden de 85 por ciento del electorado (con un universo de un millón de electores). La UNOMIL colocó observadores internacionales en los 13 condados de Liberia, sumando un total de 200 observadores. La USAID financió a la coalición de observadores nacionales que colocaron 1,200 personas más en las mesas de votación. No fue el caso de los partidos políticos, salvo el de Taylor, que no contaban con los recursos para desplegar representantes a lo largo del territorio. El reporte de los observadores fue que la jornada había transcurrido sin incidentes relevantes.

Los resultados finales dieron una rotunda victoria a Charles Taylor, con 75.3 por ciento de los votos. Su contrincante Ellen Johnson Sirleaf, del Partido de la Unidad obtuvo 9.6 por ciento[150]. Taylor también consiguió una mayoría en la Asamblea Legislativa pues obtuvo 21 de los 26 escaños del Senado y 49 de los 64 escaños de la Cámara Baja. El Presidente electo tomó posesión el 2 de agosto de 1997. Al cierre de la UNOMIL y por acuerdo con el nuevo Presidente, la ONU abrió una pequeña oficina a cargo de las actividades de consolidación de la paz en Liberia que ejercería la autoridad general respecto de la coordinación del sistema de las Naciones Unidas en el país.

La victoria electoral de Taylor no pacificó al país. Si bien las principales milicias se disolvieron para constituirse en organizaciones políticas, grupos rebeldes siguieron operando y apoyando a guerrilleros de Sierra Leona y Guinea. En 2003 Charles Taylor fue llevado ante un tribunal internacional para responder por sus crímenes contra la población

[149] *Ibíd*.
[150] *Ibíd.*, p. 188.

de Liberia, Sierra Leona (luego del tráfico ilegal de diamantes durante la guerra civil en ese país) y los refugiados en campamentos de Guinea.

2.4.4. CONCLUSIONES

El caso de Liberia es representativo por cuanto mostró las limitaciones de las operaciones de mantenimiento de la paz en su conjunto. Por un lado, y a diferencia de otras operaciones de mantenimiento de la paz, quedó fuera la discusión sobre la composición de las nuevas fuerzas armadas.[151] El conflicto liberiano se caracterizaba por una fragmentación del poder militar con base en diferencias étnicas y lingüísticas, por lo que esta discusión era clave. Si bien se abordó la problemática de fijar límites al poder (como la división de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la conformación de un Consejo de Estado colectivo y la determinación de investigar las violaciones a los derechos humanos), ello no fue suficiente para estabilizar la zona en el mediano plazo.

Por lo que se refiere al componente electoral, los expertos internacionales se enfrentaron a una realidad donde no existían marcos políticos ni instituciones electorales, por lo que recomendaron la creación de una autoridad electoral de extracción ciudadana, dividieron la administración de la justicia electoral e incorporaron la fórmula de representación proporcional para el legislativo y de mayoría para las presidenciales.

Aun cuando Charles Taylor, otrora líder militar de una de las facciones más fuertes, ganó con un amplio margen de 75.3 por ciento, en una jornada con gran afluencia de votantes (85 por ciento), el proceso fue percibido como inequitativo por sus contrincantes.

La explicación de su inesperado triunfo descansa entre otras razones, en la memoria de siete años de guerra civil, con Taylor como uno de los cabecillas más importantes, capaz de desatar la guerra nuevamente si los resultados electorales no le favorecían. Charles Taylor fue el único candidato con capacidad financiera y organizativa al nivel local, lo que le permitió llevar su campaña a todo el territorio e impulsar prácticas de compra y coacción del voto.[152] De esa manera, y a pesar de que su poder militar se legitimó en las urnas, no obtuvo el apoyo social necesario para llevar a efecto su mandato en un ambiente de

[151] *Ibíd*, p. 183.
[152] *ibíd.*, p. 192.

estabilidad. Las elecciones de 1997 no solamente fracasaron en su intento de reconciliar a las partes y pacificar al país, sino que "dejó inconclusa la posibilidad de que los votantes eligieran entre opciones políticas y no entre la guerra y la paz".[153]

2.5. AFGANISTÁN Y LAS ELECCIONES DE 2004-2005

2.5.1. ANTECEDENTES

Afganistán es una República Islámica que desde sus orígenes se ha visto inmersa en conflictos internos e internacionales. Compuesta por una variedad de micro-sociedades musulmanas y caudillos locales, es una sociedad profundamente dividida por cuestiones étnicas, lingüísticas y sectarias. La constante en la transferencia del poder fueron los golpes de Estado y las guerras civiles. Su posición geoestratégica (se localiza en la llamada Ruta de la Seda) ha colocado a esta nación en el centro de conflictos internacionales como la invasión de la Unión Soviética en 1979 o la intervención de Pakistán e Irán.[154]

En 1973 se recrudeció el conflicto debido a constantes golpes de Estado (el Rey Zahir Sha fue derrocado por Muhammad Daud, el que a su vez fue destituido por Muhammad Taraki). A finales de 1978 se desató la guerra interna entre ortodoxos islámicos y líderes de las principales etnias. Luego del asesinato de M. Taraki, llegó al poder Hafizulla Amin, el que no logró detener la revuelta interna. En este contexto, las fuerzas soviéticas invadieron Afganistán el 25 de diciembre de 1979; entonces estaba en el poder Babrak Karmal, quien a pesar de impulsar reformas sobre etnia y religión, tampoco logró detener la guerra civil. El Consejo de Seguridad intentó aprobar una resolución condenando la invasión de la Unión Soviética, pero la propia oposición de la URSS lo impidió. La salida fue incluir el asunto en la agenda de la Asamblea General, la que aprobó una resolución de repudio a la invasión y mantuvo los focos sobre la situación de Afganistán y sus implicaciones para la paz y la seguridad internacional.

---

[153] *Ibíd.*

[154] Amin Saikal, "The United Nations and Democratization in Afghanistan", *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, United States of America, United Nations University, 2004, p. 320.

El saldo de este periodo en el país fue devastador. Cerca de la mitad de la población afgana (estimada entonces en 22. 7 millones de habitantes) fue desplazada y entre 700 mil y 1.3 millones de personas murieron.[155] Ante las masacres y crímenes cometidos contra la población civil, la organización decidió mantener en el país el monitoreo de Relatores Especiales sobre derechos humanos, los que hicieron públicos los excesos y las violaciones al derecho humanitario internacional por parte de todas las facciones. Bajo los auspicios de la ONU, se firmaron en 1988 los llamados Acuerdos de Ginebra que establecían el compromiso de Afganistán y Pakistán de la no-injerencia mutua, el retorno voluntario de los refugiados y el retiro de las fuerzas soviéticas.

2.5.2. LA PRESENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS

A fin de monitorear la salida de las tropas soviéticas, coordinar el retorno de los refugiados y proporcionar asistencia humanitaria, la ONU envió la Misión de Buenos Oficios en Afganistán y Pakistán (conocida como UNGOMAP). A la salida de la URSS, en 1989 los grupos rebeldes que no habían suscrito los Acuerdos de Ginebra continuaron peleando contra el gobierno de Najibullah. Ante la deteriorada situación, la organización abrió un fondo para la reconstrucción y la rehabilitación del país.

En 1992 se alcanzó el acuerdo entre los líderes de las facciones para declarar Presidente interino a Burhannudin Rabbani, lo cual no detuvo el conflicto pues hubo facciones que no reconocieron a Rabbani. En 1993 se firmaron dos acuerdos de paz (en Islamabad y Jalalabad) con el Presidente Rabbani y ocho líderes afganos, a partir de los cuales se acordaba un gobierno de 18 meses que organizaría elecciones, promulgaría una nueva constitución y definiría un Consejo de Defensa y una armada nacional.

En diciembre de 1993, por solicitud de la Asamblea General, fue enviada una Misión Especial de las Naciones Unidas a Afganistán (conocida como UNSMA por sus siglas en inglés *United Nations Special Mission to Afghanistan)*. La novedad fue que ésta fue una misión política; su mandato consideraba: i) entablar contacto con las dos partes afganas

[155] ONU, Afghanistan and UN, A Historical Perspective" (en línea), UNAMA, versión inglés, 9 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 2. Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unama.htm

beligerantes y con representantes del mundo político y civil del país; ii) observar y reportar los acontecimientos políticos y militares, iii) apoyar en la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria nacional e internacional.[156]

Mientras la UNSMA trataba de sentar a la mesa a las diferentes fuerzas, la tribu de los Talibán[157], apoyados por el gobierno de Pakistán, tomaron el sureste y oeste de Afganistán y finalmente Kabul en 1995. El gobierno de Najibullah se replegó en Mazar-e-Sharif y formó una nueva coalición que consideraba a todas las facciones hasta entonces en guerra, la cual recibió el nombre de Frente Islámico Unido para la Salvación de Afganistán (conocido como Frente Unido). Entre los resultados de la UNSMA por encontrar interlocutores para un diálogo por la paz estuvo la conformación del Grupo "Seis más dos", integrado por China, Irán, Pakistán, Tajikistán, Turkmenistán y Uzbekistán, más EE.UU. y Rusia, los que apoyaron con sus buenos oficios.

El Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1076 en la que pedía a las partes un diálogo político para alcanzar la reconciliación nacional y exteriorizaba su preocupación porque el conflicto era tierra fértil para el terrorismo y el tráfico de drogas.

Sin embargo, este fue un periodo muy difícil no sólo para la población civil (el ataque a la población por cuestiones de etnia se incrementó y se limitó al mínimo la participación de las mujeres) sino para la organización, la que se convirtió en blanco de los talibanes. En julio de 1997 por ejemplo, el ex Presidente Najibullah fue secuestrado en las instalaciones de la ONU por fuerzas talibanas y posteriormente asesinado (a pesar de las reiteradas solicitudes del Secretario General de permitir su salida del país). Dos miembros del Programa Mundial de Alimentos fueron asesinados, así como un Alto Comisionado para los Refugiados y un asesor militar. Otras instalaciones diplomáticas también fueron agredidas como la iraní, donde varios diplomáticos y un periodista murieron. Alrededor del mundo también se sucedieron atentados donde fueron involucrados grupos terroristas que

[156] ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 50 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, *documento No. A/54/536/S/1999/1145*, (en línea), 16 de noviembre de 1999, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 9. Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/336/62/PDF/N9933662.pdf?OpenElement

[157] Los talibanes era descendientes de los muyaidin que fueron desplazados y criados en refugios en el Pakistan y que a la postre, hicieron de Kandahar su principal centro de operaciones. En ONU, "Afghanistan and UN, A Historical Perspective", *op. cit*., p.3.

tenían su sede en Afganistán, tal fue el caso de los ataques a las embajadas de EE.UU. en Nairobi, Kenia y Tanzania. [158]

En 1999, el Consejo de Seguridad, mediante resolución 1267, impuso sanciones militares y económicas a la facción de talibanes (no se le dio reconocimiento de gobierno) por no acceder a la entrega de terroristas (como Osama Bin Laden) y no tomar medidas para detener el entrenamiento de terroristas en su territorio y para la producción de drogas (de acuerdo con documentos de la ONU, para finales de 1990, Afganistán era responsable de 80 por ciento de la producción mundial de opio).

Luego del ataque a las Torres Gemelas de Nueva York en septiembre de 2001, la ONU organizó conversaciones con el Grupo "Seis más dos" en donde la conclusión fue que Afganistán requería de un gobierno más representativo. Para tal efecto, auspició en diciembre de 2001 una reunión en Bonn, Alemania, con los líderes de las principales facciones en guerra, los que alcanzaron acuerdos determinantes para terminar la guerra de más de veinte años. Estos acuerdos se plasmaron en el Acuerdo de Bonn.

Mientras tanto, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1386, la cual con base en el Capítulo VII de la Carta, autorizó el despliegue de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS). Esta Fuerza, apoyada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), sometió a las principales ciudades afganas a bombardeos incesantes en busca de los militares talibanes. El resultado fue el debilitamiento de los talibanes pero también la cuantiosa pérdida de vidas humanas.

2.5.3. LOS ACUERDOS DE PAZ

El Acuerdo de Bonn

La ronda de conversaciones sobre la reconstrucción de Afganistán contó con la asistencia de los cuatro grupos étnicos más fuertes en el país, a saber, el Frente Unido (compuesto de no pastunes), el Grupo de Roma (integrado por pastunes y no pastunes cuyo apoyo provenía de grupos en el exilio que se resistieron a la invasión soviética) y el tercer y

[158] *Ibídem*, pp. 4-5.

cuarto grupo se integraron de una diversidad de tribus de pastunes con base en Pakistán. El Acuerdo de Bonn comprometió a las partes a lo siguiente:

1. Creación de una Autoridad Provisional presidida por un Presidente y un gabinete cuyas funciones iniciarían el 22 de diciembre de 2001.
2. Establecimiento de una Comisión Independiente Especial que conviniera la composición de una Asamblea Nacional emergente o Loya Jirga[159] Emergente, la cual sería responsable de elegir a la Autoridad de Transición que sustituiría al interinato y gobernaría en Afganistán hasta la constitución de un gobierno elegido.
3. Conformación de una Loya Jirga Constitucional, la cual integraría a su vez, a una Comisión Constitucional responsable de elaborar la nueva Constitución del país. A diferencia de la Loya Jirga Emergente, ésta se dividiría en Cámara Baja (Loya Jirga) y en Cámara Alta (Meshrano Jirga).
4. Organización de elecciones, a celebrarse no más allá de dos años contados a partir de diciembre de 2001.

El Acuerdo de Bonn es claro al definir en los *Considerandos* que la finalidad era la instauración de "un gobierno incluyente, sensible al género, multiétnico y representativo"[160]. Para tal efecto, se conformaron varias comisiones que tuvieron que ver con los derechos humanos, la administración pública y la administración de la justicia.

La primera victoria de este acuerdo fue centralizar por primera vez el poder en una figura que permitía aglutinar los intereses de las diferentes facciones que por sí mismas contaban con los recursos para hacerse del poder por la vía violenta.

En este contexto, la ONU fusionó, mediante resolución 1401 (2002), a las misiones que tenía en el terreno, dando vida a la Misión de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA por sus siglas en inglés *United Nations Assistance Mission in Afghanistan).* La naturaleza de esta operación fue una combinación de misión política con una operación de mantenimiento de la paz. Su mandato fue el siguiente;

---

[159] La Loya Jirga es una institución ancestral en Afganistán que permite amplia representación y toma de decisiones consensuadas entre representantes de las tribus de Afganistán. En Susana Silva, *et al*., "Loya Jirga y el proceso electoral en Afganistán: estrategias para la consolidación de la presencia de Estados Unidos en Asia Central", p. 4. Ponencia presentada el 4 de noviembre del 2006, dentro de la Primer Jornada de Estudios de Asia Central y el Cáucaso, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Direccion URL: http://ciid.politicas.unam.mx/archivos/acervo/mconsulta/jasiacentral/aguilar.pdf

[160] Amin Saikal, *op.cit*., p. 328.

i) monitorear el cumplimiento del Acuerdo de Bonn y de la resolución 1383, relativa a los derechos humanos, el estado de derecho y las cuestiones de género;
ii) promover la reconciliación nacional, y
iii) administrar las labores de asistencia humanitaria, reconstrucción y recuperación.

Su estructura se fundamentó en dos pilares: el político y el de socorro, reconstrucción y recuperación.[161] La UNAMA se caracterizó por ser una misión de reconstrucción del Estado. Su personal era especializado en asuntos políticos, militares, de derechos humanos, de estado de derecho (como justicia, seguridad pública, sistema penitenciario), comunicación y acceso a la información e igualdad de género.

Para el gobierno provisional, las facciones eligieron a Hamid Karzai, quien inició su gestión el 22 de diciembre del 2001 en medio de los embates militares de la FIAS. En cumplimiento de lo acordado en Bonn, fueron establecidas la Loya Jirga Emergente (compuesta de 1,500), el Gobierno de Transición (también bajo la presidencia de Karzai) y la Loya Jirga Constitucional, así como las comisiones en derechos humanos, administración pública y de justicia. También fue promulgada en 2003 la nueva constitución que estableció que Afganistán fuera un sistema presidencial con contrapesos en el Parlamento. La esencia de la constitución fue que Afganistán contara con un Estado fuerte que hiciera respetar el estado de derecho y los derechos humanos. En ella se reconoce el carácter multiétnico y multilinguístico del país, dando igualdad de derechos a hombres y mujeres y estableciendo que las mujeres debían ocupar al menos el 25 por ciento de la Cámara Baja del Parlamento. También reconoció la necesidad de que las minorías tuvieran representación.

De manera paralela, el Gobierno de Transición, luego de discusiones con la UNAMA consideró la creación de una institucionalidad que asegurara el acceso pacífico al poder y una mejor distribución de éste, a partir de,

[161] ONU, Asamblea General, "Estimaciones relativas a los asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán", *documento No. A/C.5/56/25/Add. 4*, del 2 de mayo de 2002, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor,p. 7. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/366/23/pdf/N0236623.pdf?OpenElement

- la creación de una Suprema Corte y el compromiso de recomponer el sistema de justicia,
- La creación de una Comisión de Servicio Civil que aprovisionara de recursos humanos a la Autoridad Provisional y de Transición.
- la creación de una Comisión Independiente de Derechos Humanos
- El que las decisiones al interior de la Autoridad Provisional se tomaran con base en una mayoría.
- El que se redefinieran las reglas del juego, ya sea para acceder al poder (Ley Electoral) o para normar la conducta de los miembros de la sociedad afgana (una nueva constitución).
- Que la Loya Jirga Emergente fuera la que nombrara al Presidente y al Gabinete de la Autoridad de Transición.
- La obligación de incluir mujeres y representantes de todas las etnias tanto en la Autoridad Provisional como en la Loya Jirga Emergente.
- Fortalecimiento de una milicia y policía nacionales.

Lo siguiente en importancia para todas las partes fue la organización de elecciones.

2.5.4. EL PROCESO ELECTORAL

El Presidente de Transición de Afganistán solicitó en febrero de 2003 la asistencia electoral de la ONU para las primeras elecciones del país. Personal experto en cuestiones electorales y asuntos políticos iniciaron con las autoridades electorales los preparativos.

En el segundo semestre de 2003, mediante decreto presidencial, se establecieron la Comisión Electoral Interina de Afganistán (IAEC por sus siglas en inglés *Interim Afghan Electoral Commission*) y el Órgano Conjunto de Gestión Electoral de Afganistán (JEMB por sus siglas en inglés *Joint Electoral Management Commission*). Éste fue conformado por los seis miembros de la IAEC y por cinco expertos electorales internacionales designados por la ONU, que elaboraron las regulaciones, los procedimientos y la coordinación y supervisión de todo el proceso electoral. Cabe señalar que la puesta en

operación de ambas instituciones fue posterior a la fecha programada, con lo cual se retrasaron también las demás actividades preparatorias para las elecciones.

A pesar de las presiones de la comunidad internacional, los expertos electorales de la UNAMA recalendarizaron las actividades pues sostenían que las elecciones no podían verse separadas del proceso de construcción del Estado afgano.[162] En su plan de acción consideraron cuatro tareas interconectadas, a saber:

1) Asegurar un ambiente político verosímil (que incluía la promulgación de legislación en materia electoral, de partidos políticos y de medios de comunicación).
2) Contar con un nivel razonable de seguridad (consideraba el entrenamiento de 30,000 policías).
3) Establecimiento y cumplimiento de metas específicas sobre los programas de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes (por ejemplo, exigía la desmovilización al menos del 40 por ciento de los combatientes en activo), lo que era clave para contar con un ambiente seguro para la fase de campañas políticas, y
4) Terminación de actividades electorales antes de iniciar otras, así como de acciones relativas a la construcción del Estado afgano que podrían apuntalar los resultados electorales como era la promulgación de la nueva constitución.

Esa fue también la visión del Representante Especial del Secretario General, Sr. Lakhdar Brahimi, quien sostenía que era indispensable contar con las condiciones mínimas que dieran efectividad al nuevo gobierno, antes de celebrar elecciones.

Entre las primeras actividades electorales apoyadas por la UNAMA estuvo la actualización del padrón, cuya labor terminó en agosto de 2004 (con un padrón de 10.5 millones, de los cuales, el 41.2 por ciento eran mujeres), es decir, un año después de lo previsto en el Acuerdo de Bonn. [163] La ley electoral fue promulgada el 27 de mayo de 2004, lo mismo que la Ley sobre Medios de Comunicación y un Código de Conducta en materia de comunicación y difusión.

---

[162] ONU. United Nations Peacekeeping, Peacekeeping Best Practices Section. "The 2004 Presidential Elections in Afghanistan: Lessons learned" (en línea), September 2005, versión Español, 64 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Afgh%20paper%202%20Final.pdf

[163] David Haeri and Guillaume Blanc, *op. cit.*, p. 14.

Por lo que se refiere a la Ley Electoral, ésta limitó el acceso a la contienda electoral de los grupos armados o personas vinculadas con grupos armados, lo cual significó un proceso engorroso y políticamente difícil.[164] También se introdujo la figura de observador electoral. En cuanto al sistema electoral, se determinó que las elecciones presidenciales fueran de mayoría relativa con doble ronda (es decir, 50 por ciento más uno de la votación nacional). Para el caso de las parlamentarias, el sistema elegido fue el de Votación Única no-transferible[165] con circunscripciones electorales de escaños múltiples.

La conformación del Parlamento fue la siguiente: dos Cámaras, la Cámara baja o del Pueblo (Wolesi Jirga) y la Cámara alta o de los ancianos (Meshrano Jirga). La Cámara baja se compondría de 249 escaños (sesenta y ocho estaban reservados para mujeres y diez para la minoría Kuchi). La distribución de escaños entre las treinta y cuatro provincias se determinó por el número de habitantes de cada una de ellas. Por su parte, la Cámara de los ancianos, se integraría de ciento dos representantes, elegidos de la siguiente manera: un tercio definido por los Consejeros Provinciales, el segundo tercio por los Consejeros Distritales y el último tercio por el Presidente.

Los administradores electorales tuvieron que desarrollar estrategias para enfrentar el hecho de que 90 por ciento de la población era analfabeta y que 41.2 por ciento tenía limitaciones para acreditar su personalidad. Las mujeres no solamente no podían mostrar su rostro para efectos de la credencialización, sino que no tenían identidad "existían a partir de los otros, eran las mujeres de, las madres de, las hermanas de, pero no tenían identidad ni autonomía".[166] Para asegurar el voto femenino, las casillas electorales se dividieron en

[164] ONU, Asamblea General, Consejo de Seguridad, Quincuagésimo noveno período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 48 y 40 f) del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, "Fortalecimiento de la Coordinaciòn de la Asistencia Humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluìda la asistencia económica especial: asistencia internacional de emergencia para la paz, la normalidad y la reconstrucciòn del Afganistàn asolado por la guerra, *documento No. A/58/868/S/2004/634*, del 12 de agosto de 2004, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 6. Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/453/30/PDF/N0445330.pdf?OpenElement

[165] Bajo esta modalidad cada elector tiene un voto, aunque los distritos son plurinominales, es decir, se eligen varios escaños. Los candidatos con el mayor volumen de votación son los que ganan los escaños. Esto quiere decir que, por ejemplo, en un distrito donde se eligen cuatro miembros, se necesitaría sólo un poco más del 20% para poder ganar un escaño. Al contrario, es probable que un partido grande con el 75% del voto dividido equitativamente entre tres de sus candidatos obtenga tres de los cuatro escaños. Hacia 1997, este sistema era utilizado para las elecciones parlamentarias en Jordania. Proyecto ACE, s/ lugar de publicación, s/editor , s/pp. Direccion URL: http://aceproject.org/main/espanol/es/ese03.htm

[166] Dong Nguyen, *loc. cit.*

secciones para hombres y para mujeres, siendo atendidas por mujeres aquellas donde se registrara y posteriormente votaran las mujeres afganas[167].

Cabe señalar que en los primeros balances de la Comisión Independiente de Derechos Humanos de Afganistán y de la UNAMA acerca del ejercicio de los derechos políticos, se percibió una autocensura de los propios candidatos políticos por miedo a las represalias. Lo anterior, debido a que durante las elecciones aún existía un porcentaje importante de efectivos armados; otro elemento identificado fue la falta de información y comprensión acerca del proceso electoral, por parte de los votantes, particularmente en las zonas rurales, y el control que sobre la radio y la televisión tenían las facciones locales. Con todo, la afluencia de votantes para la jornada electoral del 9 de octubre de 2004 fue mayor a la esperada. Más de 8.5 millones (correspondiente al 70% del padrón) incluidos aquellos que hicieron efectivo el voto desde el exterior (desde Pakistán e Irán) votaron para presidente.

Si bien dar facilidades para ejercer el voto en el exterior es una medida favorable para cualquier proceso electoral, en países en guerra con un alto porcentaje de población en el exilio, este tipo de medida puede incrementar la base de representación de la opción política ganadora.

Por lo que respecta a los observadores electorales, se acreditaron 26 organizaciones nacionales y 25 internacionales para la observación electoral, así como personal de los partidos políticos y de la propia UNAMA.[168]

De los 18 candidatos presentes en la contienda, Ahmid Karzai ganó con 55.4 por ciento de la votación. Su contrincante más cercano, Yonous Qanooni, se quedó con 16.3 por ciento. Sin embargo, los resultados estuvieron en peligro pues hubo casos de doble votación ocasionado por problemas en el registro, insuficiencia de boletas y el uso de tinta no indeleble en las casillas. La oposición denunció fraude y hubo que solicitar el apoyo de la UNAMA para conformar un panel de expertos internacionales que revisaron el proceso y validaran los resultados[169]. Los candidatos opositores aceptaron entonces su derrota.

---

[167] Si bien el voto a las mujeres fue concedido en Afganistán en 1965, era letra muerta hasta las elecciones de 2004 cuando se construyeron las condiciones para que acudieran a las urnas a hacer efectivo su voto. Rose Richard, "Women: enfranchisement", *International Encyclopedia of Elections,* United States of America, CQ Press, 2000, p. 207.

[168] ONU. United Nations Peacekeeping, Peacekeeping Best Practices Section, "The 2004 Presidential Elections in Afghanistan: Lessons learned", *op. cit*., p. 22.

[169] Los miembros del Panel de expertos fueron Graig Jenness, diplomático canadiense, Staffan Darnolf, administrador electoral de Suiza y David Mathieson, Director del Servicio Internacional de Reformas

El 18 de septiembre de 2005 se celebraron las elecciones parlamentarias y para elegir representantes de los Consejos Provinciales y Distritales. Se registraron 2,707 candidatos (328 mujeres y 2,379 hombres), todos independientes, no hubo candidatos por lista. La afluencia de votación fue de 6.5 millones, es decir, poco más de 50% del padrón. A diferencia de las presidenciales, estas elecciones se convirtieron en la manzana de la discordia (hubo candidatos asesinados) pues fueron el medio por el cual caudillos tradicionales legitimaron sus espacios. La composición quedó de la siguiente manera:

Cuadro 10. Etnicidad y representación

1. Grupos étnicos	2. Número de escaños	3. Por ciento de escaños	4. Relación con la proporción de población
Pastun	118	47	40-45
Tajik	53	21	20-25
Hazara	30	12	10-13
Uzbek	20	8	8-10
Otros	28	12	n.a.
Total	249	100	-

Fuente: Andrew Reynolds, "The curious case of Afghanistan", *Electoral Systems and Democracy*, United States of America, The John Hopkins University Press, 2006, p. 218

Con todo, el Parlamento y los gobiernos locales reflejaron una mayor diversidad y representación que dio inicio a la práctica política. Afganistán quedó con un gobierno dividido pues los parlamentarios que podían apoyar al Presidente Karzai (los Pastun) representaban menos de 50 por ciento; el resto que conformaba la mayoría estaba integrado de una pléyade de grupos con diferentes intereses.

Es importante señalar que ambas elecciones se retrasaron más de un año, según se planteaba en el Acuerdo de Bonn que consideraba un único proceso electoral (para Presidente y Parlamento), a celebrarse en 2003. La decisión de partir el proceso en dos con una diferencia de un año entre ambas elecciones obedeció a la estrategia definida por los funcionarios de la ONU y acordada con las autoridades afganas. De acuerdo con ésta, era

Electorales de Gran Bretaña. International Crisis Group. "Afghanistan: from Presidential to Parliamentary Elections" (en línea), Report No. 38, 23 November 2004, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 12. Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Afghan%20Elections.pdf

riesgoso realizar elecciones antes de que las facciones político-militares fueran desmovilizadas y desarmadas pues podrían incrementar su poder a partir de los escaños ganados y/o podrían obstaculizar la entrada de opositores a la lucha electoral[170]. Otro factor fue la necesidad de contar con una legislación electoral que dejara en claro las reglas del juego, así como una nueva constitución que definiera el tipo de régimen que elegían los afganos.

Tal estrategia puso en riesgo todo el proceso pues las diferentes facciones pudieron enfrascarse en un nuevo conflicto. Ello no sucedió porque existía en el terreno una fuerza militar multinacional con poder suficiente para inhibir la violencia de las facciones afganas. El nuevo Presidente electo tomó el poder el 7 de diciembre de 2004.

2.5.5. CONCLUSIONES

Luego de una guerra civil de más de 23 años, finalmente Afganistán pudo dirimir sus diferencias en las urnas. Las elecciones de 2004-2005 permitieron pacificar al país, aunque fue necesaria la intervención de expertos internacionales que validaran las elecciones. Lo anterior, debido a las irregularidades detectadas durante el proceso electoral para Presidente. Si bien el candidato Hamid Karzai ganó con un margen más que amplio (39.1 por ciento), sus opositores percibieron uso de prácticas fraudulentas e inequidad en la contienda. Ello, además de poner en riesgo los resultados, redujo el apoyo posterior al gobierno de Karzai.

Afganistán también salió del proceso con una Asamblea Legislativa Bicameral pero fuertemente dividida que redujo el nivel de efectividad del gobierno de Karzai. Entre las posibles explicaciones de este resultado está el retraso en el calendario electoral y en la división del proceso en dos elecciones. El hecho de que el Presidente de Transición (Hamid Karzai) estuviera más tiempo del pactado entre las facciones generó una percepción de que no quería dejar el poder (aun cuando había razones técnicas de peso como la falta de un censo de población actualizado).

Efectivamente, la naturaleza y cronología del apoyo de la UNAMA fue diferente a las operaciones de mantenimiento de la paz analizadas (se buscó tener elementos que dieran

[170] David Haeri and Guillaume Blanc, *op.cit.*, p. 6.

efectividad al gobierno electo relativos a nuevos acuerdos básicos plasmados en la constitución, por ejemplo). Sin embargo, el clima electoral de las presidenciales dejó en claro que esa decisión había puesto en peligro los resultados electorales, los cuales fueron reconocidos por los siguientes elementos:

- Dictamen de los expertos internacionales identificados por la ONU.
- Presencia de una fuerza multinacional, bajo el mando de EE.UU.

El largo proceso que se tomó para llegar a las elecciones pudo haber sido un factor para que las facciones pensaran que los acuerdos tomados no se respetaban. La discusión de una nueva constitución, como lo establecen evaluaciones de la propia organización[171], pudo incluso ser fuente de una renovación de la guerra. Contar con una nueva constitución no es indispensable para organizar elecciones, las que son un ejercicio técnico que se monta sobre los acuerdos existentes y sirve para definir quién gobierna en un país fragmentado y generar el ambiente propicio para reconciliar a las partes. En países en situación de posconflicto, es relevante establecer un gobierno que apoye la reconstrucción y la reconciliación nacional antes de entrar en discusiones que puedan detonar nuevamente la guerra. Hasta entonces Afganistán había operado con la constitución de 1964 y pudo seguirlo haciendo.

Con todo, se colocó la primera piedra para tener un gobierno con pesos y contrapesos. Con la inclusión de las cuotas de género y de etnia en el Legislativo, se abrieron espacios para mejorar la representación. La comunidad política se reconstruyó, otorgando derechos a segmentos de la población como las mujeres y las minorías, que antes ni siquiera tenían una identidad. El reconocimiento de formas tradicionales como la Loya Jirga contribuyó con la estabilización en Afganistán; ésta abrió un importante espacio de discusión y resolución de controversias por medios políticos y no violentos. Asimismo, "el legado de la Loya Jirga incluye también la promoción de un nuevo criterio de legitimidad; que el poder

[171] ONU, "The 2004 Presidential elections in Afghanistan: leassons learned", *op. cit., p.* 7.

debe basarse en la participación popular más que en el poderío militar – criterio que los 'caudillos' mismos tuvieron que aceptar".[172]

Las elecciones de 2004 y 2005 mostraron que el anhelo de escoger a sus gobernantes de manera libre y someterlos a la rendición de cuentas, es la condición humana. Efectivamente, desde los y las ciudadanas de Kabul hasta los pastores nómadas en las montañas, las personas votan cuando tienen la oportunidad de hacerlo"[173].

[172] ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad, "Informe del Secretario General", Quincuagésimo séptimo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 43 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/56/1000-S/2002/737, del 11 de julio de 2002, versión español, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 8. Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/470/12/PDF/N0247012.pdf?OpenElement

[173] Andrew Reynolds, "The curious case of Afghanistan", *Electoral Systems and Democracy*, United States of America, The John Hopkins University Press, 2006, p. 210

3. PARTICULARIDADES Y GENERALIDADES EN LAS ELECCIONES DE POSCONFLICTO

> *"Las elecciones en países en posconflicto han tenido resultados de éxito y fracaso, sugiriendo un límite en lo que la asistencia internacional puede cumplir y que los mejores programas son insuficientes si no se cuenta con las mínimas condiciones políticas y técnicas internas".*
>
> *Marina Ottaway y Krishna Kumar*[174]

En las siguientes páginas se presentan las características que se observaron por igual en los cinco casos analizados. También se identifica aquello que hace diferente a cada una de las asistencias electorales provistas por la ONU-DAE, proponiendo una tipología de modelos de asistencia electoral.

3.1. GENERALIDADES

Las generalidades se refieren a aquellos elementos que se encontraron en los cinco casos. Estas generalidades se dividen en generalidades de forma y generalidades de fondo. En las de forma se observó lo siguiente:

a. El involucramiento de la organización en materia electoral respondió a solicitudes por escrito de los gobiernos de los países; en su defecto, grupos representativos de los países hicieron la solicitud oficial. En el caso de Haití, fue el Presidente Aristide, desde el exilio quien solicitó el apoyo, mientras que en Liberia y en Afganistán, fueron las autoridades provisionales las que oficializaron el requerimiento de asistencia electoral de la ONU.

[174] Krishna Kumar y Marina Ottaway, "General conclusions and Priorities for Policy Research", *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*¸ United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, p. 234.

b. La aceptación de la organización fue objeto de resoluciones del Consejo de Seguridad, aun cuando no todas las asistencias electorales se dieron en el marco de operaciones de mantenimiento de la paz.

c. Las elecciones en postconflicto se realizan cuando el país aún está en guerra,[175] enfrascado en labores de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes.

d. Las operaciones de mantenimiento de la paz crearon las condiciones mínimas para la organización de comicios. Estas condiciones mínimas se refieren al cese al fuego, el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes, y la repatriación de refugiados, entre otras.[176]

e. En los cinco casos se firmaron acuerdos de paz que consideraron la organización de elecciones como una de las medidas para dar una salida política al conflicto. Como ya se mencionó, la transición hacia un estado civil lo marca la firma de acuerdos de paz y la inclusión de un actor internacional que medie el conflicto y de certeza a los acuerdos. En algunos casos los acuerdos precedieron la mediación de la ONU como fue el caso de Nicaragua y el Acuerdo de Esquipulas II. En otros casos, los acuerdos de paz fueron el resultado de la mediación de la organización como lo fue en El Salvador (Acuerdos de Chapultepec), Haití (Acuerdo de Governors Island), Liberia (Acuerdos de Cotonú y de Abuja) y Afganistán (Acuerdo de Bonn). La constante es que la entrada de la organización a los procesos electorales seleccionados se dio a partir de acuerdos de paz que establecieron el compromiso de celebrar elecciones y de contar para ello, con el apoyo de la comunidad internacional.

f. El apoyo financiero de la comunidad internacional gestionado desde la organización fue fundamental para financiar la organización de elecciones. Aun cuando los países en postconflicto contribuyeron en mayor o menor medida con el financiamiento, tenían economías devastadas por la guerra que les impedían afrontar por si solos estos costos.

[175] Larry Garber, "Introduction", *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*, United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, 265, p. 1.
[176] *Ibídem*.

g. Las elecciones nicaragüenses de 1989, las salvadoreñas de 1993-1994, las haitianas de 1994-1995, las liberianas de 1997 y las afganas de 2004-2005, se caracterizaron por ser la primera elección de postconflicto en donde hubo una transferencia pacífica del poder.

En las generalidades de fondo se observaron las siguientes:

a) Del análisis de los casos se observa que se buscó construir la confianza en el proceso electoral a partir de actividades de índole técnico (como la actualización de padrones electorales, la profesionalización de las autoridades electorales, la planeación y logística electoral, la coordinación de observadores electorales nacionales e internacionales, el establecimiento de controles que limiten acciones masivas de fraude, la capacitación en técnicas de conteo rápido, el establecimiento de espacios de comunicación y de resolución pronta de problemas, la promulgación de normas y regulaciones electorales, la constatación de condiciones de libertad y justicia, y la capacitación de actores de la contienda electoral como son los partidos políticos y los medios de comunicación); si estas actividades se agruparan, veríamos que contribuyen en mayor o menor medida a la creación de las condiciones necesarias para elecciones libres y justas, a saber,

- ✓ Existencia de un marco político equitativo (dado en normas y regulaciones) que genere confianza en los actores políticos.
- ✓ Existencia de órganos administrativos independientes e imparciales que organicen las elecciones y que contribuyan a la construcción de la confianza en los actores políticos y sociales.
- ✓ Mecanismos de observación nacional e internacional que inhiban la realización de fraudes masivos y que den confianza a los actores sociales y a la comunidad internacional.

Con ello se buscó generar las condiciones para que las elecciones de postconflicto se desarrollaran no solamente en un ambiente de confianza y de equidad, sino que se adhirieran a las normas internacionalmente aceptadas para elecciones libres y justas. También se buscó dar cumplimiento a los instrumentos internacionales de los que el país anfitrión era signatario.

h. En la mayoría de los casos se escogieron sistemas electorales de representación proporcional y de mayoría con la intención de ampliar la base de legitimidad.

i. En la situación previa a las elecciones de postconflicto, se observó en los cinco casos una concentración del poder sostenida por largos períodos de tiempo. Sus instituciones políticas eran débiles y existían sectores sociales sin representación, además de limitados espacios de deliberación. La competencia entre actores políticos estaba determinada por la fuerza militar en un sistema político caracterizado como *el ganador toma todo*

3.2. PARTICULARIDADES

Se refiere a las condiciones y las situaciones que se encontraron en lo individual en los casos analizados, a saber,

- En el tipo de estrategia de entrada
- En la resolución de los problemas de concentración del poder
- En el modelo de asistencia electoral proporcionada a cada país

3.2.1. SEGÚN EL TIPO DE ESTRATEGIA DE ENTRADA

Al hacer el análisis sobre las operaciones de mantenimiento de la paz, se observa una diferenciación clara en su mandato y en su estrategia de entrada, resultado de:

- Las precondiciones políticas prevalecientes, específicamente, la situación respecto de la concentración del poder y/o la naturaleza del sistema de contrapesos políticos
- La evolución de las negociaciones en los acuerdos de paz, y
- Los recursos disponibles por la comunidad internacional

La selección de los casos es representativa en cuanto permite ver la forma en que las operaciones de mantenimiento de la paz fueron cambiando en el tiempo. Mucho debido a las lecciones aprendidas de las operaciones que les precedieron.

Las elecciones de postconflicto de Nicaragua en 1990 son un caso especial pues fue una misión de verificación de elecciones que no tuvo como marco una operación de mantenimiento de la paz. Es representativa por cuanto define el momento en que la ONU empezó a involucrarse en comicios en países soberanos. El caso de El Salvador (1993-1994), al igual que el de Haití (1995) se enmarcaron en operaciones de mantenimiento de la paz que tuvieron como estrategia de entrada la observación y el monitoreo de los derechos humanos. La particularidad de estas misiones estriba en que se convirtieron en operaciones multidimensionales al agregarse los componentes militar, de policía y electoral. Más aún, Haití y Liberia (1997) son relevantes pues las operaciones a las que dieron vida (ONUVEH y UNOMIL) fueron operaciones sustentadas en los capítulos VII (acciones en caso de amenazas a la paz) y VIII, respectivamente (apoyo a acuerdos regionales).

Finalmente, como se observa en el cuadro siguiente, en Afganistán (2004-2005) la organización desarrolló una misión política de construcción del Estado con una periodicidad mayor al observado por ejemplo en las elecciones de Haití (1994-1995) y de Liberia (1997), las cuales tuvieron sus mayores críticas en la premura con que fueron organizadas. Los expertos en elecciones de postconflicto discuten si en estos casos no hubiera sido más recomendable dar más tiempo a las actividades de desarme y de maduración de las condiciones políticas antes de organizar elecciones.

CUADRO 11: Operaciones de Paz y elecciones en países en posconflicto

PAÍS Y AÑO	ACUERDO BASE	NOMBRE	TIPO DE MISIÓN	TIPO DE ELECCIONES
Nicaragua 1989-1990	Esquipulas II	ONUVEN (*United Nations Observer Mission in Nicaragua)*	1ª vez que la ONU se involucró en la verificación de elecciones en un país soberano. **Tipo de misión**: Verificación de elecciones	Proceso electoral en un mismo momento: Presidenciales, legislativas y locales.
El Salvador ***1993-1994***	Acuerdo de San José y Acuerdos de Paz	ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador)	Tipo de misión: Operación multidimensional de mantenimiento de la paz (mandato combinado de monitoreo de acuerdos de paz y derechos humanos (incorporando posteriormente los componentes militar, de policía y electoral).	Proceso electoral en un mismo momento: Presidencial Legislativa Municipal y Parlamento Centroamericano.
Haití (1994-1995)	Acuerdo de Governors Island y Pacto de NY	ONUVEH (*United Nations Mission in Haití)* **Uso del Capítulo VII**	**Tipo de misión:** Operación multidimensional de mantenimiento de la paz sustentada en Cap. VII (mandato combinado de profesionalización de las fuerzas armadas y policiales y asistencia electoral).	Proceso electoral en dos momentos: 1ero. Elecciones para el Parlamento y jefaturas de gobiernos municipales. 2º. Elecciones Presidenciales
Liberia 1997	Acuerdo de Cotonú Acuerdo de Abuja	UNOMIL (*United Nations Observer Mission in Liberia*) **Uso del Capítulo VIII**	**Tipo de misión:** Operación multidimensional de mantenimiento de la paz sustentada en Cap. VIII (mandato combinado de verificación de elecciones y asistencia militar y civil).	Proceso electoral en un mismo momento: Presidenciales y legislativas
Afganistán 2004-2005	Acuerdo de Bonn	UNAMA **Uso del Capítulo VII**	**Tipo de misión:** Misión política (mandato de construcción del Estado y organización de elecciones)	Proceso electoral en dos momentos: 1ero. Elecciones Legislativas y municipales 2º. Elecciones Presidenciales

Fuente: Elaboración propia.

3.2.2. SEGÚN SU IMPACTO EN LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS DE CONCENTRACIÓN DE PODER

En el cuadro siguiente se analiza la situación prevaleciente en términos de la situación de distribución del poder previo a las elecciones de postconflicto. Para efectos del análisis, se proponen como fuentes de conflicto las siguientes:

i) Concentración del poder político y existencia de relaciones de dominio, y
ii) Carencia de instituciones que gestionen el conflicto causado por las luchas por el poder y que promuevan principios como la libertad y la equidad.

En el cuadro siguiente se mencionan las manifestaciones institucionales, jurídicas y sociales de estas fuentes de conflicto.

Cuadro 12.- Fuentes de conflicto/Manifestaciones

Fuentes de conflicto	Manifestaciones institucionales, jurídicas y sociales
A) Concentración del poder político y existencia de relaciones de dominio	❖ Sistema político cerrado y excluyente que utiliza canales violentos para la transmisión del poder y se desarrolla bajo la lógica de un juego suma-cero, donde el *ganador toma todo* . ❖ Competencia política no periódica ❖ Poder militar sobre poder civil ❖ Violación a los derechos humanos ❖ Restricciones a las libertades (de prensa, de asociación, de voto) ❖ Comunidad política simple, donde las relaciones sociales son antagónicas debido a que la identidad colectiva está definida por la clase dominante, a partir de una visión excluyente y limitada. Los miembros de esa sociedad no participan en la elección de sus gobernantes y por ende carecen de identificación con la visión de gobierno. ❖ Guerra civil como negación al ejercicio de la política
B) Instituciones políticas débiles que no gestionan las tensiones propias de las luchas por el poder, propician relaciones de dominación y no promuevan la igualdad ni la equidad	❖ Órganos electorales parciales ❖ Incipiente sistema de partidos políticos creado a partir de intereses parroquiales ❖ Poderes locales subrepresentados y sin control sobre el poder presidencial. ❖ Poderes legislativos débiles ❖ Segmentos poblacionales fuera de los esquemas de representación ❖ Escasos espacios institucionalizados de deliberación ❖ Carencia de marcos legales e institucionales que aseguren elecciones libres y justas.

Fuente: elaboración propia.

En el cuadro siguiente se analiza por país la situación respecto de las categorías propuestas de concentración de poder, ausencia de instituciones y marcos normativos que equilibren las relaciones de poder.

CUADRO 13: FUENTES DE CONFLICTO POR PAÍS

PAIS	A) Concentracion del poder político/militar/ económico						
	Sistema político cerrado/ uso de la violencia para transmitir el poder/lógica de juego suma-cero el *ganador toma todo*	**Competencia política**	**Poder militar sobre poder civil**	**Violación a los derechos humanos**	**Restricción a las libertades (de prensa, asociación)**	**Situación de la Comunidad política**	**La guerra civil como negación de la política**
NICARAGUA 1989-1990	SÍ	Periódica pero inverísimil para los actores poíticos	No	SI (aunque no generalizada)	Restricción a la libertad de prensa	Pretoriana Antagónica por razones de clase	SÍ
EL SALVADOR 1993-1994	SÍ	Periódica	Cuerpos paramilitares/ejército a cargo de la seguridad pública	SI	Limitaciones a los derechos político y civiles	Comunidad política simple con rasgos pretorianos Fragmentada por razones de clase	SÍ
HAITÍ 1994-1995	SÍ	Irregulares	Golpe de Estado a un presidente electo	SÍ	NO	Pretoriana Antagónica	SÍ
LIBERIA 1997	SÍ	Irregulares	Si. Las facciones étnicas-militares se peleaban el control del poder político	Masacres que diezmaron a la población	SÍ	Pretoriana con tintes étnicos Antagónica	SÍ
AFGANISTÁN 2004-2005	SÍ	Irregulares	Si. Las facciones étnicas-militares se peleaban el control del poder político	Violacion de derechos humanos por cuestiones de étnia	SÍ	Antagónica por razones religiosas y étnicas	SÍ

Continúa... CUADRO 13: FUENTES DE CONFLICTO POR PAÍS

PAIS	B) Instituciones políticas débiles que no gestionan las tensiones propias de las luchas por el poder, propician relaciones de dominación y no promueven la igualdad ni la libertad						
	Órganos electorales parciales	**Incipiente sistema de partidos**	**Poderes legislativos débiles**	**Carencia de marcos legales e institucionales que aseguren elecciones libres y justas**	**Poderes locales subrepresentados y sin control sobre el poder presidencial**	**Segmentos poblacionales fuera de los esquemas de representación**	**Poder ejecutivo**
NICARAGUA 1989-1990	Desconfianza de los partidos políticos acerca del actuar del Consejo Supremo Electoral	SI	SI	Si (no había acceso equitativo a los medios de comunicación ni al financiamiento público)	SÍ	SÍ (la Contra rebelde y partidos políticos que no encontraban espacios para su expresión)	Fuerte (concentración del poder político)
EL SALVADOR 1993-1994	El Tribunal Supremo actuaba con discrecionalidad en la designación de delegados estatales, en el manejo del padrón electoral y en la redistritación	SI	Fuertes divisiones Parálisis gubernamental	No	SÍ	Sí (el propio FMLN era una fuerza actuando fuera del sistema político)	Gobiernos civiles sin control sobre los militares ni sobre el FMLN
HAITÍ 1994-1995	Comisión Electoral Provisional como administradora y dictaminadora de elecciones. Definía quien podía competir	SI (los partidos políticos se concentraban en intereses de sus líderes y tenían limitadas bases sociales)	SÍ	SÍ	SÍ	Los militares dominaban la escena política	Gobierno civil sin control sobre los militares
LIBERIA 1997	Inexistente	Inexistente	SI	SÍ	SI	SI	Sin gobierno Territorio dividido en tres facciones principales
AFGANISTÁN 2004-2005	Inexistente	Inexistente	SÍ	SÍ	SÍ	Si (minorías y mujeres)	Sin gobierno

[1/] De acuerdo con Hungtinton, en una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza los medios que reflejan sus capacidades peculiares (los adinerados sobornan, las multitudes se manifiestan y los militares golpean). En Esteban Crevari, "Samuel Huntington: Orden político y sociedades en cambio" (en línea), 18 pp., s/lugar de edición, s/editor, s/ año, s/página

Fuente: elaboración propia.

En los cuadros siguientes se describen por país las estrategias de las operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz, o misiones políticas llevadas a cabo en los casos seleccionados. En ellos se relaciona el tipo de fuente de conflicto y el tipo de componentes desarrollados por las misiones de la ONU.

CUADRO 14: MEDIDAS PROMOVIDAS POR PAÍS

CAUSA	MEDIDAS TOMADAS	PAIS/AÑO DE ELECCIONES/MISION ONU				
		NICARAGUA 1990 (ONUVEN)	EL SALVADOR 1994 (ONUSAL)	HAITI 1995 (ONUVEH)	LIBERIA 1997 (UNOMIL)	AFGANISTAN 2004 (UNAMA)
Instituciones políticas débiles que no gestionan las tensiones derivadas de las luchas por el poder ni contribuyen a una distribución equitativa de éste. Hay escasos espacios de deliberación, grupos sociales sin representación, limites a los derechos políticos y no ejercicio de la política.	Eliminación del sistema "el ganador toma todo"	SI (sostenido en el tiempo)	SI (sostenido en el tiempo)	Sólo duró un periodo presidencial	NO	SI
	Uso de la política y negación de la guerra como medio de resolución de conflictos	SI	SI	NO	NO	NO
	Realización períodica de elecciones	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Libertad de prensa	Sí	Sí	No	No	Ley sobre medios
	Sujeción del poder militar al poder civil. Separación de las funciones de seguridad pública del ejército.	NA	Nueva policía nacional/supresiónde los cuerpos de seguridad/redefinición de la función del ejército	Asistencia en la profesionalización de la nueva policía y del ejército	Tema no abordado	
	Reestructuración de los sistemas de justicia.	Con posterioridad a las elecciones de 1990	Asistencia en la reforma del sistema judicial	Asistencia en la reforma del sistema judicial	Tema no abordado	Creación de la Suprema Corte y reforma del sistema de justicia
	Establecimiento de órganos supervisores de los derechos humanos.	Con posterioridad a las elecciones de 1991	Creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Establecimiento de una oficina de protección de los derechos humanos	Tema no abordado	Creación de la Comisión Independiente de Derechos Humanos
	Sociedad civil y observación de elecciones	SI	SI	SI		Se instituyó la figura de observador electoral
	Fortalecimiento del sistema de partidos	Sí	EL FMLN se convierte en partido político	No	Trasladado de demandas de facciones a plataformas políticas	
	Espacios de deliveración	Los gobiernos municipales y el Legislativo	Creación del Foro de Concertación Económica y Social.	Los gobiernos municipales y el Legislativo	Los gobiernos municipales y el Legislativo	Los gobiernos municipales y el Legislativo

Continúa... CUADRO 14: MEDIDAS PROMOVIDAS POR PAÍS

CAUSA	MEDIDAS TOMADAS	PAIS/AÑO DE ELECCIONES/MISION ONU				
		NICARAGUA 1990 (ONUVEN)	**EL SALVADOR 1994 (ONUSAL)**	**HAITI 1995 (ONUVEH)**	**LIBERIA 1997 (UNOMIL)**	**AFGANISTAN 2004 (UNAMA)**
Concentración del poder político. Una expresión de ello es la presencia de sistemas políticos cerrados, excluyentes y que utilizan canales violentos para la transmisión del poder. Su lógica es de un juego suma-cero, donde el ganador toma todo; restricciones a las lilbertades políticas y civiles, violación a los derechos humanos.	Reingeniería constitucional	NA	NA	Cambios en 1987 que no fueron llevados a efecto		Nueva constitución
	Reingeniería electoral	NA	NA		Acuerdo de Cotonú crea gobierno dividido en ejecutivo, legislativo y judicial y un Consejo de Estado	Se limitó la entrada a la competencia electoral de facciones beligerantes
	Presidencia	Mayoría simple	Mayoría absoluta con segunda vuelta	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta con segunda vuelta	Mayoría relativa con doble ronda
	Parlamento	Representación proporcional con lista cerrada	Representación proporcional en distritos multi-miembros con una lista nacional adicional	Sistema de mayoría absoluta en distritos uni-miembros	Se dividió en dos cámaras por recomendación de la ONU con sistema de proporcionalidad con single national constituency	Loya Jirga constitucional (integraga por una cámara baja y una cámara alta). Se eligió el sistema de votación única-no transferible
	Gobiernos locales	Lista cerrada (mezcla de mayoría simple y RP)		Continuó débil		Consejos provinciales y distritales elegido mediante candidaturas independientes
	Profesionalización de los órganos electorales.	Composición balanceada del órgano electoral (representación equitativa de los partidos políticos).	Composición no partidista del Tribunal Supremo Electoral y una Junta de vigilancia que evaluara su independencia (Acuerdos de Chapultepec)	Recomposición y profesionalización de la Comisión Electoral Provisional (MICIVIH)	Comisión Electoral Independiente ciudadana/división de administración y justicia electoral (por recomendación de la ONU)	Creación de la Comisión Electoral Interina de Afganistán y del órgano Conjunto de Gestión Electoral de Afganistán

Continúa... CUADRO 14: MEDIDAS PROMOVIDAS POR PAÍS

CAUSA	MEDIDAS TOMADAS	PAIS/AÑO DE ELECCIONES/MISION ONU				
		NICARAGUA 1990 (ONUVEN)	EL SALVADOR 1994 (ONUSAL)	HAITI 1995 (ONUVEH)	LIBERIA 1997 (UNOMIL)	AFGANISTAN 2004 (UNAMA)
Concentración del poder político Una expresión de ello es la presencia de sistemas políticos cerrados, excluyentes y que utilizan canales violentos para la transmisión del poder. Su lógica es de un juego suma-cero, donde el ganador toma todo; restricciones a las lilbertades políticas y civiles, violación a los derechos humanos.	Asistencia de la ONU					
	Mecanismo de coordinación electoral	SI	Si	SI	Si (además, boletín informativo sobre el proceso electoral)	Si
	Actualización de padrones electorales		Si		Si	Si
	Técnicas de conteo rápido	Sí	Sí		SI	Si
	Acceso de los partidos políticos al financiamiento público	Sí	Sí			
	Acceso a los medios de comunicación	SI	SI	SI	No (sólo un candidato tuvo acceso a la radio)	Ley sobre medios y códigos de conducta
	Marco normativo para competencia electoral libre y justa .		Se firmó un código de conducta de los partidos políticos		Se emitió un Código de Conducta para partidos políticos	Regulaciones para los partidos políticos
	Ley electoral	Sí (sin apoyo de la ONU)	Reforma al Código Electoral	Sí (sin apoyo de la ONU)	Sí (con apoyo de la ONU)	Sí (con apoyo de la ONU)
	Apoyo en logística, planeación y capacitacíón			SI	SI	
	Derechos políticos vigentes	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
	Libertad de votar sin restricciones	Sí	Sí	Sí	Sí (voto en el extranjero)	Sí
	Acreditación de observadores electorales (nacionales y/o internacionales)	Se acreditaron 2,578 observadores internacionales (237 de la ONU)	Se acreditaron 850 observadores internacionales		200 observadores internacionales	
	Mecanismos de control de fraude adicionales	Sí (a partir de representantes de los partidos políticos)			Sólo un candidato colocó representantes en las mesas de votación	

Fuente: elaboración propia.

3.2.3. SEGÚN EL MODELO DE ASISTENCIA ELECTORAL

La selección de los casos permite observar el cambio en el tiempo en materia de modelos de asistencia electoral. Si bien la organización establece que cada asistencia responde a las condiciones de cada país y a los resultados de las conversaciones que se desarrollen con las partes, también responde a las lecciones de asistencias electorales anteriores como se podrá ver a continuación.

Modelos de asistencia electoral por país

Modelo 1: Verificación de elecciones (Nicaragua 1990)

Tipo de elecciones: Presidenciales, legislativas y municipales simultáneas

Sistema electoral seleccionado: (Presidencia-Mayoría simple/Asamblea Nacional-Representación proporcional/municipios-representación proporcional con lista cerrada).

Orientación de la asistencia*: Equidad en la contienda electoral/ presencia de observadores internacionales/técnicas de conteo rápido*

Las elecciones estuvieron a cargo del gobierno, a través del Consejo Supremo Electoral. Las elecciones presidenciales, legislativas y locales fueron simultáneas. Frente a un escenario de resultados cerrados y desconfianza de los actores políticos sobre el actuar del órgano electoral los expertos de la ONUVEN se enfocaron en las siguientes áreas:

CUADRO 15. NICARAGUA Y EL APOYO ELECTORAL DE LA ONU

CONDICIONES PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	ACCIONES APOYADAS POR LA ONU
Existencia de un marco político equitativo	Verificación de la existencia de libertad de organización y movilización
	Verificación del acceso equitativo a los medios de comunicación (por medio y tiempo)
	Los partidos políticos pudieron enviar a sus representantes a las mesas de votación con lo cual se pudo dar cobertura a las casillas electorales (se acreditaron 33 mil fiscales).
	Verificación de que los partidos políticos tuvieron acceso al financiamiento externo, el cual fue del orden de los $ 7.1 millones de dólares
Existencia de órganos administrativos independientes que organicen las elecciones	Los partidos políticos tuvieron representación equitativa en la autoridad electoral.
	Registros electorales debidamente constituidos
	Se introdujo la técnica de conteo rápido, recomendable para escenarios de competencia cerrada donde la diferencia puede ser mínima. Ello permite que la información fluya pronto.
Mecanismos de observación nacional e internacional/situación de los electores	Se acreditaron 2,578 observadores internacionales, de los cuales 237 fueron coordinados por la ONU
	Los electores tuvieron acceso a información sobre las plataformas políticas de tal suerte que pudieran razonar su voto

Fuente: elaboración propia

Como se observa, los esfuerzos se concentraron en:

- Incrementar la confianza de los actores políticos y sociales en el órgano electoral,
- Crear las condiciones de razonamiento del voto
- Crear condiciones de equidad en la contienda electoral, y
- Establecer controles para evitar fraudes masivos.

Las elecciones de 1990 posibilitaron la alternancia en el poder y la transferencia pacífica del poder. El reconocimiento de los resultados electorales fue producto del margen de diferencia entre Violeta Chamorro y Daniel Ortega (mayor al 10 por ciento), el cual fue lo suficientemente amplio para no dejar espacio a la duda, pero también fue importante contar con los resultados preliminares la misma noche de la elección. La aplicación de técnicas de conteo rápido permitió contar con esta información en un tiempo récord acelerando las negociaciones con los contrincantes políticos y minimizando los riesgos de acciones de desestabilización y retorno al conflicto armado.

Modelo 2: Verificación de los derechos humanos (El Salvador 1994)

Tipo de elecciones: Presidenciales y legislativas

Sistema electoral elegido: Elecciones simultáneas (Presidencia-Mayoría absoluta con segunda vuelta; Legislativo- Representación Proporcional)

Orientación de la asistencia: *Actualización del padrón electoral/despolitización del órgano electoral/separación de la administración electoral de la justicia electoral/presencia de observadores electorales/técnicas de conteo rápido*

En este modelo de asistencia electoral, la organización de los comicios estuvo a cargo del gobierno de Alfredo Cristiani, a través del Tribunal Electoral Supremo. La organización de elecciones presidenciales, legislativas, municipales y para el Parlamento Centroamericano fue simultánea. El contexto de El Salvador de 1994 era uno con predominio del poder militar donde existía una flagrante violación a los derechos humanos. Si bien los dos gobiernos que le precedieron a Cristiani eran de corte civil, los militares seguían dominando la escena política. Los comicios desde 1972 a 1989, cuando Cristiani fue electo

Presidente, eran considerados fraudulentos, lo que planteaba a la ONU un panorama de un sistema político cerrado con profunda desconfianza en el órgano electoral.

La estrategia de entrada de la organización fue el monitoreo de la violación a los derechos humanos. Lo anterior permitió delimitar las relaciones sociales y de poder que debieron circunscribirse a las normas y regulaciones internacionalmente aceptadas sobre el tema. En este sentido, los Acuerdos de Paz de 1992 fueron al corazón del conflicto poniendo límites a la clase militar y abriendo el sistema político a nuevos actores como el FSLN que adquirió carta de naturalización como partido político.

CUADRO 16. EL SALVADOR Y EL APOYO ELECTORAL DE LA ONU

CONDICIONES PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	ACCIONES
Existencia de un marco político equitativo	Verificación del respeto al derecho de expresión, organización, movimiento y de Asamblea
	Los candidatos para la Presidencia y para las elecciones municipales, suscribieron códigos de conducta, así como Declaraciones de rechazo a la violencia como medio de acción política y ratificaron su compromiso con los Acuerdos de Paz.
	Se reformó el Código Electoral
	Verificación del acceso equitativo a los medios de comunicación y al financiamiento
Existencia de órganos administrativos independientes que organicen las elecciones	Recomposición no partidista del Tribunal Electoral Supremo cuyos miembros eran antes designados por los partidos políticos.
	Creación de una Junta de Vigilancia del Tribunal Electoral Supremo
	Se actualizó el padrón electoral, lo cual fue determinante pues se pasó de un padrón de 78, 113 a uno de 786,386 electores.
	Puesta en operación de un sistema de gestión de denuncias sobre irregularidades en el proceso
	Se capacitó al personal del Tribunal, se amplió el número de casillas electorales y se proporcionó transporte para facilitar el voto.
	Se contó con un sistema de conteo rápido
Mecanismos de observación nacional e internacional/situación de los electores	Se acreditaron 850 observadores internacionales de la ONUSAL
	Los electores tuvieron acceso a información sobre las plataformas políticas. El 55 por ciento del padrón acudió a votar.

Fuente: elaboración propia

La asistencia electoral brindada, al igual que en el caso de Nicaragua, se concentró en incrementar la confianza de los actores políticos en el órgano electoral responsable de organizar comicios. Buscó además ampliar la base de legitimidad del gobierno electo mediante la actualización del padrón electoral y la ampliación en el número de casillas disponibles para el voto. Una novedad de esta asistencia fue la recomendación de

despolitizar al Tribunal Supremo Electoral (mediante la inclusión de representantes no propuestos por los partidos políticos) y dividir la función de organización de elecciones de la función de dictaminar sobre irregularidades en el proceso electoral. Además, la Junta de Vigilancia del Tribunal Supremo Electoral se convirtió en un actor que vigiló la imparcialidad e independencia del Tribunal respecto del Ejecutivo y del poder judicial.

El partido político ARENA ganó la presidencia con un margen mayor al 10 por ciento y una mayoría relativa en la Asamblea y en los municipios. A diferencia de los gobiernos que le precedieron, el Presidente Calderón Sol tuvo mayor margen de maniobra, gracias a que su triunfo fue reconocido por sus contrincantes políticos.

Modelo 3: Verificación de derechos humanos/Capítulo VII (Haití 1995)

Tipo de elecciones: Presidenciales, legislativas y locales

Sistema electoral elegido: En dos momentos: 1er momento: elecciones legislativas y locales (sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta); 2a vuelta: elecciones presidenciales (Presidencia-sistema de mayoría absoluta con segunda vuelta)

Orientación de la asistencia*: Actualización del padrón electoral/despolitización del órgano electoral/división de la administración electoral y la justicia electoral/presencia de observadores electorales/técnicas de conteo rápido*

Desde sus orígenes como país independiente, Haití se caracterizó por una transferencia del poder violenta. A la caída de los Duvalier, los presidentes que les sucedieron también fueron objeto de golpes de Estado y no pudieron controlar los abusos de la clase militar. Tal fue el caso de Jean-Bertrand Aristide quien ganó las elecciones en 1990 (observadas por la ONU y por la OEA), pero fue derrocado al año siguiente. El Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII de la Carta envió a una fuerza multinacional que restableció al gobierno de Aristide.

Este modelo de asistencia electoral se caracteriza por lo siguiente:

- Fue una asistencia coordinada con una organización regional, la OEA, la que se concentró en la organización de los observadores electorales.

- El apoyo de los expertos electorales de la MICIVIH se focalizaron en la creación de un ambiente propicio para elecciones libres y justas. Específicamente se dio asistencia en logística, planeación, elaboración de presupuestos, técnicas de conteo rápido y en la distribución de paquetes electorales a lo largo del territorio nacional. También apoyaron los trabajos de coordinación de los apoyos provenientes de la comunidad internacional.

CUADRO 17. HAITÍ Y EL APOYO ELECTORAL DE LA ONU

CONDICIONES PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	ACCIONES
Existencia de un marco político equitativo	Se elaboró una Ley Electoral
	libertad de prensa
	A diferencia de procesos electorales anteriores, los partidos políticos pudieron dar a conocer sus plataformas políticas y generar coaliciones políticas
Existencia de órganos administrativos independientes que organicen las elecciones	Se creó la Comisión Electoral Provisional (CEP) integrada por miembros provenientes del poder ejecutivo, legislativo y judicial, con mandato de organizar y dictaminar sobre las elecciones
	Se dio vida a una infraestructura al nivel provincial y distrital del CEP
	Apoyo en logística, planeación, elaboración de presupuestos, técnicas de conteo rápido, distribución de paquetes electorales a lo largo del territorio y traslado de urnas electorales a los centros de escrutinio.
	Puesta en operación de un sistema de coordinación y comunicación que resolviera cualquier asuntos que pusiera en peligro las lecciones
	Ampliación de capacitación para funcionarios de casilla para las elecciones presidenciales
Mecanismos de observación nacional e internacional/situación de los electores	Se acreditaron más de 400 observadores internacionales de la MICIVIH que era una misión coorganizada por la OEA y la ONU.
	El 51 por ciento del padrón acudió a votar durante las elecciones locales y la primera ronda de las legislativas. Sin embargo, para la segunda ronda de las legislativas el porcentaje bajó al 28 por ciento debido a los problemas en la organización de la primera ronda. Aunque las presidenciales se organizaron mejor, la desconfianza se mantuvo en el electorado.

Fuente: elaboración propia

Desafortunadamente, el mandato dado a la MICIVIH fue ambiguo y este apoyo fue dado de manera tardía. Los expertos electorales de la ONU-DAE actuaron cuando fue evidente que el Consejo Electoral Provisional (CEP) no podía cumplir con las fechas pactadas para la elección de junio de 1995. Las irregularidades cometidas en materia de logística y de escrutinio de los votos minaron definitivamente la credibilidad en los resultados. Para la segunda vuelta de las legislativas varios partidos políticos salieron de la

contienda e incluso no participaron en las elecciones presidenciales de diciembre de 1995. También el electorado se vio afectado pues para las presidenciales participó sólo el 28%.

La falta de experiencia y de competencia del órgano electoral generaron la desconfianza de los actores políticos, los que regresaron a las viejas prácticas de distribuir el poder alrededor de una mesa y no sobre el recuento de votos, las elecciones intermedias de 1997 fueron una muestra de ello. También fue una lección para la organización que estableció fechas poco factibles para un órgano electoral sin experiencia.

Haití hizo evidente para la ONU que las operaciones militares con un enfoque de salida rápida no siempre son útiles para todos los casos. Situaciones como la haitiana, según reconoce la propia organización, requieren de estrategias que resuelvan también los factores sociales y económicos del conflicto. Si bien la ONU mantuvo su personal por dos años más, la duración y mandato de las misiones que le siguieron a la UNMIH fueron cortas en personal y visión. Las posiciones al interior del propio Consejo de Seguridad obstaculizaron mandatos más programáticos.[177]

Modelo 4: Fortalecimiento del Estado/Capítulo VIII (Liberia 1997)

Tipo de elecciones: Presidenciales y legislativas

Sistema electoral elegido: Provisional. Elecciones presidenciales y legislativas simultáneas (presidencia-mayoría absoluta con segunda vuelta; legislativo- representación proporcional).

Orientación de la asistencia: *Ciudadanización del órgano electoral/división de la administración electoral y la justicia electoral/sistematización del proceso electoral/capacitación electoral a los actores de la contienda electoral*

El escenario al que se enfrentaron los expertos electorales de la ONU-DAE fue uno de profunda fragmentación social. Para 1991 el país estaba en guerra civil y tenía un gobierno divido en tres (el gobierno provisional de Unidad Nacional, el gobierno de la Asamblea Patriótica y el Movimiento Unido de Liberación de Liberia). La organización regional CEDEAO intento pacificar la zona en 1990; sin embargo, fue la intervención del Consejo

[177] Lama Khouri-Padova. *op. cit.*, p. 7.

de Seguridad (bajo el Capítulo VIII) la que logró detener la guerra civil y generar las condiciones para el diálogo y la firma de acuerdos de paz. Específicamente el Acuerdo de Cotonú estableció la celebración simultánea de elecciones presidenciales y legislativas para 1997.

La novedad de esta asistencia electoral fue que no existían marcos políticos ni instituciones electorales en el país. Ante este escenario, los expertos electorales de ONUMIL recomendaron crear un juego electoral provisional que tuvo como finalidad posibilitar la instauración de un gobierno de unidad nacional y el regreso a un orden constitucional. Se buscó desarrollar condiciones para elecciones inclusivas y operacionalmente simples en función de los costos.

El modelo de asistencia electoral de Liberia siguió el modelo de Haití en lo siguiente:

1) Se buscó dar un carácter técnico al órgano electoral, aunque en este caso se fue más allá pues se recomendó una constitución plenamente ciudadana para la Comisión Electoral Independiente;

2) Se separó la organización de elecciones de la administración de la justicia electoral, y

3) Se creó un mecanismo de coordinación electoral donde sesionaban la CEDEAO, la UNOMIL, la Comisión Electoral independiente y los representantes de los gobiernos mediadores de la crisis, con la tarea de resolver situaciones que arriesgaran las elecciones.

Lo diferente de este modelo fue la sistematización del proceso electoral, sistematización provista a partir de la Ley Electoral, el Código de Conducta de los partidos políticos y de la propia definición de la ONU acerca de los parámetros para calificar las elecciones como libres y limpias. Ello busco minimizar al mínimo la comisión de errores en la gestión del proceso electoral pero sobre todo, generar un entendimiento común sobre lo que debían ser las elecciones. Otra novedad fue la capacitación en materia electoral proporcionada a los partidos políticos y a los medios de comunicación, así como los mecanismos de información puestos en operación para la sociedad civil.

A fin de aglutinar a la mayor cantidad de grupos sociales y alcanzar acuerdos para un gobierno de reconciliación, se estableció la fórmula de representación proporcional para el legislativo y de mayoría absoluta para las presidenciales.

CUADRO 18. LIBERIA Y EL APOYO ELECTORAL DE LA ONU

CONDICIONES PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	ACCIONES
Existencia de un marco político equitativo	Se elaboró una nueva Ley Electoral
	Se firmó un Código de conducta
	Aunque todos los partidos tenían acceso a los medios, el Partido de Charles Taylor fue el único que utilizó la radio.
Existencia de órganos administrativos independientes que organicen las elecciones	Por recomendación de la ONU, se creó una Comisión Electoral Independiente integrada por 7 civiles designados por las facciones y por la sociedad civil, que contarían con el apoyo de 3 expertos internacionales.
	Por recomendación de la ONU, se dividió la organización de la justicia electoral Sería el Tribunal Supremo el resposansable de dictaminar las disputas electorales.
	Apoyo en logística, planeación, elaboración de presupuestos, técnicas de conteo rápido, registro electoral y educación cívica. Se emitió un boletín informativo sobre el proceso electoral. Se capacitó a los partidos políticos y a los medios de comunicación.
	Puesta en operación de un sistema de coordinación y comunicación que resolviera cualquier asuntos que pusiera en peligro las lecciones
Mecanismos de observación nacional e internacional/situación de los electores	Se acreditaron 200 observadores internacionales de UNOMIL
	El 85 por ciento del electorado acudió a votar durante las elecciones presidenciales y legislativas.

Fuente: elaboración propia

De los 13 partidos políticos que participaron en la contienda electoral, la mayoría fueron creados a partir de las facciones anteriormente en guerra. Los resultados dieron una rotunda victoria a Charles Taylor (con el 75.3 por ciento de los votos) líder de una de las facciones en guerra. Si las principales milicias se disolvieron para constituirse en organizaciones políticas, la victoria electoral de Taylor no pacificó al país y mucho menos dio pie a la reconciliación de las partes.

La explicación de su inesperado triunfo descansa en el temor de que desatara la guerra nuevamente si los resultados electorales no le favorecían. Fue además el único candidato con capacidad financiera y organizativa al nivel local, lo que le permitió llevar su campaña a todo el territorio e impulsar prácticas de compra y coacción del voto.[178] De esa manera, y a pesar de que su poder militar se legitimó en las urnas, no obtuvo el apoyo social necesario

[178] *íbid.*, p. 192.

para llevar a efecto su mandato en un ambiente de estabilidad. Las elecciones de 1997 no solamente fracasaron en su intento de reconciliar a las partes y pacificar al país, sino que "dejó inconclusa la posibilidad de que los votantes eligieran entre opciones políticas y no entre la guerra y la paz".[179]

Modelo 4: Misión política de Reconstrucción del Estado (Afganistán 2004-2005)

Tipo de elecciones: Legislativas y municipales/ Presidenciales organizadas en dos momentos diferentes (primero Presidenciales y luego legislativas-municipales)

Sistema electoral elegido: Presidenciales (Mayoría absoluta 50% + 1 con segunda vuelta) y legislativas (votación única no-transferible).

Orientación de la asistencia: Profesionalización del órgano electoral/introducción de la figura del observador electoral/Introducción del voto en el exterior/actualización del padrón electoral/otorgamiento de credencial para votar a las mujeres

Afganistán es un país fragmentado por cuestiones étnicas, lingüísticas y sectarias que ha estado en guerra permanente. Ha sido además escenario de disputas por intereses de países vecinos e incluso fue objeto de invasión por otros países. En 1995 la tribu de los Talibán tomo el poder dividiendo al país. El Consejo de Seguridad no solamente negó el reconocimiento al gobierno talibán sino que le impuso sanciones por su vinculación con grupos terroristas que habían perpetrado atentados en otros países. Lo anterior llevo al despliegue de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que invadió Afganistán con la consecuente pérdida de vidas.

En el Acuerdo de Bonn se convino la conformación de un gobierno provisional que se encargarían de organizar elecciones. En 2003 la ONU-DAE envió a sus expertos electorales. Al igual que en el caso de Liberia, los expertos electorales se encontraron con la inexistencia de marcos políticos, instituciones electorales y con un sistema de partidos débil. Por lo anterior, se impulsaron actividades similares, a saber,

1) Profesionalización del órgano electoral de la Comisión Electoral Interina de Afganistán. Su composición se vio fortalecida con la inclusión a manera de

[179] Terrence Lyons, op cit, p. 192.

asesores, de 5 expertos internacionales en materia electoral que les compartieron buenas prácticas;

2) Se sistematizó el proceso electoral mediante regulaciones y acuerdos (Ley Electoral, Ley sobre medios de comunicación, Código de conducta firmado por los partidos políticos).

3) Se creó un mecanismo de coordinación electoral con la tarea de resolver situaciones que arriesgaran las elecciones.

Como resultado de la experiencia de Liberia, en la Ley Electoral de Afganistán se limitó el acceso a la contienda electoral de grupos armados. Entre las novedades de este modelo se observan las siguientes:

- Proceso de credencialización sensible al género. Lo anterior fue clave pues las mujeres representaban el 41.2 del universo de votantes.
- Instalación de casillas divididas por sexo
- Inclusión de la figura del observador electoral que tuvo como propósito fortalecer la participación de la sociedad civil. Su participación fue mayor pues se les permitió estar en las casillas el día de la jornada.
- Voto en el exterior. Considerando que cerca de la mitad de la población estaba desplazada (principalmente en Pakistán e Irán) se establecieron las condiciones para el voto en el exterior.

Adicionalmente, los expertos electorales de la UNAMA decidieron dividir el proceso en dos tiempos con un año de diferencia. Las razones de ello fueron por un lado, que creían que las elecciones no podían separarse del proceso de construcción del Estado afgano, y por el otro, porque no querían incrementar el poder de los grupos guerrilleros a partir de los escaños ganados y/o evitar que obstaculizaran la entrada de opositores a la lucha electoral. Así, decidieron esperar que la promulgación de una nueva constitución y de una nueva Ley Electoral.

CUADRO 19. AFGANISTÁN Y EL APOYO ELECTORAL DE LA ONU

CONDICIONES PARA ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS	ACCIONES
Existencia de un marco político equitativo	Se elaboró una Ley Electoral
	Se elaboró una Ley sobre Medios
	Se elaboró un código de conducta en materia de comunicación y difusión
Existencia de órganos administrativos independientes que organicen las elecciones	Se creó la Comisión Electoral Interina y el Órgano Conjunto de Gestión Electoral de Afganistán (en éste participaban cinco expertos internacionales de la ONU sin derecho a voto) .
	Se apoyó en la elaboración de regulaciones y procedimientos, así como en la coordinación y supervisión de todo el proceso electoral.
	Se apoyó en la actualización del padrón electoral
	Puesta en operación de un sistema de coordinación y comunicación que resolviera cualquier asuntos que pusiera en peligro las lecciones
	Puesta en operación de casillas para mujeres, atendidas por mujeres.
Mecanismos de observación nacional e internacional/situación de los electores	Se acreditaron 26 organizaciones nacionales y 25 internacionales para la observación electoral. También los partidos políticos y la propia UNAMA pusieron observadores en las casillas electorales.
	Para las elecciones presidenciales votó el 70 por ciento del electorado, mientras que para las parlamentarias bajó al 50 por ciento.

Fuente: elaboración propia

A pesar de la definición de procedimientos y de la supervisión del proceso electoral, se detectaron fallas que minaron la confianza de los actores políticos en las elecciones presidenciales de octubre de 2004, ganadas por Hamid Karzai con un margen más que amplio (39.1 por ciento). Esta fallas se relacionaron con prácticas fraudulentas e inequidad en la contienda (se detectaron casos de doble votación originados en deficiencias del proceso de registro y en el uso de tinta no indeleble en las casillas de votación, sumado al problema de insuficiencia de boletas). Una vez más, la organización tuvo que hacer uso de sus procedimientos para dotar de confianza a los resultados electorales. Conformó un panel de expertos internacionales que revisaron el proceso y validaron los resultados. Para las elecciones legislativas la afluencia de votantes bajo a poco más del 50%, además varios candidatos fueron asesinados rompiendo con ello con las condiciones de libertad indispensables para un proceso electoral creíble.

El hecho de que el proceso electoral fuera más largo de lo originalmente pactado y que el Presidente de Transición (Hamid Karzai) prolongara su período, fue percibido por los líderes de las facciones como una señal de resistencia a dejar el poder lo que pudo desatar

nuevamente el conflicto. Ello no sucedió porque existía en el terreno una fuerza militar multinacional con poder suficiente para inhibir la violencia de las facciones afganas.

En los cinco casos analizados podemos observar que para caso la organización busco la aplicación de soluciones específicas para el país acerca de la construcción de capacidades institucionales sostenibles para organizar elecciones genuinas y creíbles en un marco de libertad y equidad, tomando como base las buenas prácticas internacionales, las lecciones aprendidas de otros procesos electorales y las normas internacionalmente reconocidas.

Sin embargo, las elecciones son un ejercicio de un día, y tienen impactos limitados en la cultura política de los países, ya que pueden a lo sumo, detonar procesos de más largo aliento cuyo éxito depende del compromiso de los actores políticos nacionales. Más aún, en países fragmentados, se puede reducir su alcance si no se cuenta con precondiciones esenciales como es el acuerdo político de pelear en las urnas lo que se pelea en los campos de batalla. Vemos como en el caso de Haití y de Liberia, un proceso electoral puede ser rebasado por las realidades de los poderes políticos, marcando un retroceso a las viejas prácticas políticas de violencia y el *ganador toma todo.*

Lo que es un hecho es que la ONU estableció las condiciones mínimas para la organización de las elecciones.

4. SUBPRODUCTOS DE LAS ELECCIONES DE POSCONFLICTO

Los efectos indirectos o subproductos de las elecciones en países en postconflicto se relacionan con los valores básicos de las elecciones, a saber, soberanía popular; liberalismo, desarrollo personal, comunidad política, y equidad[180], siendo básicamente los siguientes:

a. Reconciliación de las partes
b. Reconstrucción de la comunidad política a partir de una visión agónica;
c. Establecimiento de límites al poder y gestión pacífica del conflicto a partir de los marcos institucional y jurídico
d. Límites al poder desde la sociedad civil

4.1. RECONCILIACIÓN DE LAS PARTES BELIGERANTES

Un producto natural de las elecciones es la división entre ganadores y perdedores, división que puede transmitirse a los órganos de gobierno y a la sociedad. En el caso de las elecciones en países en posconflicto puede producirse el efecto contrario pues las partes en guerra que reconocen los resultados electorales se reconcilian y dejan de lado la expresión violenta de las diferencias. En estos casos, el conflicto se resuelve a través de la ley, es decir, del dictamen legal de un ganador. Cabe señalar que desde que las facciones se

[180] La soberanía popular se define como la decisión del pueblo, producto de la agregación de los intereses individuales que acotan el bien común. El liberalismo se vincula con la posibilidad de la gente de proteger sus derechos fundamentales, incluso contra el gobierno o contra otros grupos (las minorías defienden sus derechos contra las mayorías). De acuerdo con Ian Shapiro la libertad es también el terreno fértil para que los individuos se desarrollen, tomen conciencia de sus derechos y exijan el pedazo de poder que les corresponde; como lo reconoce Madison Hamilton "sólo la promoción de la ambición puede contener la ambición". La comunidad política implica la unidad del interés fundamental y del bien común, a fin de tomar decisiones con base en esa mutualidad de intereses. Autores como Ian Shapiro, sostienen que el mayor interés común es minimizar el abuso del poder de unos sobre otros, considerando que el poder no es indivisible ni está en un solo lugar (como en el Leviatán). Finalmente, la equidad tiene la función de hacer iguales a los desiguales por condición social, económica, étnica o religiosa. Cada persona es un voto y ese voto le confiere un poder a cada individuo. En Richard S. Kats, "Functions elections", *International Encyclopedia of Elections*, United States of America, CQ Press, 2000, p. 135.

comprometen a celebrar elecciones, aceptan permitir al ganador imponer su visión de gobierno.[181]

Ello ocurre por varias razones, la primera, porque las facciones en guerra transfieren sus diferencias a plataformas políticas y movilizan a la opinión pública hacia su opción de gobierno mediante votos y no mediante balas.[182] Ello provoca que las luchas por el poder se transfieran de los campos de batalla al sistema político y revela información acerca de quién se amotina contra quién y por qué. En suma, revela las razones por las cuales se desató el conflicto.

Otra razón está dada en la certeza de que el juego político se llevó a cabo en el marco de elecciones libres y justas. Como se indicó, los expertos electorales internacionales validaron la presencia de alguna de estas condiciones en dichos países fragmentados.

Por lo demás, los resultados electorales legitiman a los gobiernos emanados de elecciones en países en posconflicto, y les dejan el espacio para gobernar hasta la siguiente contienda electoral. Como señala Adam Przeworski, el sistema electoral deja el siguiente mensaje a los perdedores: "aquí está la distribución de poder: si desobedeces lo convenido por los resultados electorales tendré más derecho que tú de apalearte en una confrontación violenta (...) Los ganadores por el contrario reciben el siguiente mensaje: Si no organizas elecciones regulares, tendré derecho de oponerme a tu gobierno".[183]

Si consideramos que la reconciliación de las partes se expresa en el reconocimiento de los resultados electorales, observamos que en los cinco casos analizados, efectivamente se logró la reconciliación. En todos los casos hubo una transferencia pacífica del poder.

[181] Przeworski, Adam. "Minimalist conception of democracy: A defense". *The Democracy Sourcebook*, United States of America, The MIT Press, 2003, p. 14.
[182] Marina Ottaway y Krishna Kumar, "Postconflict elections", *International Encyclopedia of Elections, op. cit.*, p. 215.
[183] *Íbidem*, p. 15.

4.2. RECONSTRUCCIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA

En los países en situación de posconflicto, la construcción de la comunidad política pasa por dos procesos interdependientes: 1) la construcción del nosotros sobre una base cooperativa y no antagónica, y 2) la inclusión de todos los segmentos sociales.

Según Chantal Mouffe, la construcción de identificaciones colectivas inicia por la creación del "nosotros" determinado por la demarcación del "ellos". Esta demarcación se construye siempre sobre la base de una relación de "amigos" o de "enemigos", es decir, de una relación de antagonismo, lo cual sucede cuando el "otro", que hasta entonces se había considerado como diferente, empieza a ser percibido como un peligro a nuestra identidad y existencia. Esto es retomado por Amartya Sen, quien establece que en el mundo contemporáneo hay una tendencia a reducir las múltiples identidades que una persona tiene con una identidad única[184], sea de carácter religioso, étnico, económico o cultural. Si esta tendencia es aprovechada por líderes políticos o militares, se orquesta una confrontación violenta de gran magnitud. La pobreza y la desigualdad podrán proporcionar el ejército necesario para alimentar estas luchas internas, pero no serán las razones por las cuales se desate la violencia de unos grupos sobre otros.[185]

Aun cuando el asunto de la identidad es ante todo, un acto de decisión personal (uno pertenece a un sexo, una religión, una clase social, un país), esta elección está determinada por el entorno social donde hay instituciones, gobierno y Estado, sea cual sea su nivel de desarrollo.[186] Todo entorno social está determinado por relaciones de dominación y antagonismo que son rasgos de lo político y que por tanto son inherentes a la sociedad humana[187]. Negar esta dimensión de antagonismo no la desaparece, es mejor plantearse

[184] Esta tendencia que es casi natural, se encuentra lo mismo en la clase intelectual (los analistas sociales categorizan al individuo y su actuar en la sociedad a partir de su filiación a un grupo social en particular –sea occidente u oriente- o a partir de su racionalidad y sus intereses personales, por ejemplo) que en los miembros de una sociedad. En Amartya Sen, o*p. cit.*, p. 87.
[185] *Ibídem*, p. 175.
[186] *Íbid*, p. 25.
[187] Según Chantal Mouffe para aclarar esta perspectiva es necesario distinguir entre "lo político" y la "política". Con la expresión "lo político" la autora se refiere a la dimensión de antagonismo inherente a toda sociedad humana, un antagonismo que puede adoptar múltiples formas y puede surgir en relaciones sociales muy diversas. La "política", por otra parte, se refiere al conjunto de prácticas, discursos e instituciones que intentan establecer un cierto orden y organizar la coexistencia humana en condiciones que siempre son potencialmente conflictivas porque se ven afectadas por la dimensión de "lo político". En Chantal Mouffe,

modos de evitar las tendencias a la exclusión presentes en todas las construcciones de identidad colectiva[188].

Una manera de hacerlo es construir al "otro" como un "adversario", alguien cuyas ideas se combaten pero cuyo derecho a defender sus ideas es incuestionable. Para ello se requiere de dos activos: i) adquirir identidad y autonomía individual a partir del reconocimiento del derecho político de votar, y ii) el ejercicio de la política. El acceso a la comunidad política está dado por la condición de ciudadanía

La construcción del nosotros también pasa por la incorporación de segmentos sociales que existen pero que no tienen reconocimiento de ciudadanía, es decir son personas que no participan en la formulación de las decisiones colectivas.[189] Una razón puede ser que el Estado no le asegure la vigencia de sus derechos políticos; otra razón puede ser más simple todavía y es que carezca de la credencial de votar. Como sea, en el momento en que puede ejercer su derecho al voto se desata en esa persona un proceso de autodeterminación personal (¿cuáles son mis necesidades?, ¿qué plataforma política satisface más mis necesidades?) lo que va incrementando su autonomía. Esos ciudadanos buscarán entonces más información y también incidir más, tanto en la identidad colectiva como en la definición del bien común. La exclusión de estos segmentos hace que el sistema político pierda retroalimentación pero también que deje de actuar ante proyectos ultra nacionalistas, étnicos o religiosos, que son una fuente potencial de conflicto.

De acuerdo con Hungtinton, el nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran. El que por ejemplo, los militares intervengan en la política (fenómeno al que denomina pretorianismo) se debe a la estructura de la sociedad y no a la naturaleza del grupo. En una sociedad pretoriana no sólo los actores son variados, sino que también lo son los métodos para decidir en materia de cargos y normas. Cada grupo utiliza los medios que reflejan sus capacidades peculiares (los adinerados sobornan, las multitudes se manifiestan y los

---

"Por una política de identidad democrática", (en línea), s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, s/número de página. En http://www.macba.es/antagonismos/castellano/09_04.html

[188] *Ibídem.*

[189] José Fernández, "El debate contemporáneo", *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano, 2003, p. 339

militares golpean). Más aún, una sociedad con instituciones débiles carece de la capacidad para contener el exceso de ambiciones personales y parroquiales.[190]

Cuando la comunidad política existe, las elecciones sólo les dan expresión institucional; si por el contrario, existe una fragmentación del interés y del bien común, las discusiones, la ampliación de los padrones electorales y las campañas políticas pueden abrir los canales de empatía y construir el bien común.[191]

Esto fue lo que sucedió en mayor o menor medida en los cinco casos analizados. La presencia de la ONU fue clave para dar visibilidad a segmentos de la población sin identidad o sin representación, asegurando una mayor participación de votantes el día de la jornada electoral, con lo cual no solamente se contribuyó a la legitimidad del gobierno sino a la construcción de la identidad colectiva. Como ya se comentó, la ausencia de una comunidad política es fuente de proyectos étnicos, religiosos o ideológicos, que son ante todo excluyentes y promotores de violencia. No se discute aquí la validez de las demandas de los grupos en conflicto, sino la ausencia de instituciones, regulaciones o mecanismos que eviten la concentración del poder, las relaciones de dominación y que gestionen de manera pacífica los conflictos. Esa carencia produce identidades contrapuestas, fragmentadas y auto excluyentes.

El caso de Afganistán y El Salvador, son claves además porque lograron incluir a segmentos sociales olvidados y ampliar la base electoral, respectivamente. En Afganistán, por ejemplo, las mujeres, a pesar de contar con el derecho de votar desde los cincuenta, no hacían efectivo su voto porque no podían ser vistas por otros hombres que no fueran de su familia y porque no contaban con una autonomía, solo eran la "hija de", la "madre de" o la "esposa de". Por lo que se refiere a los otros casos, la ONU procuró sumar a todos los miembros de las sociedades en posconflicto (hombres, mujeres, desplazados, emigrantes).

Así, la construcción de la identidad colectiva o de la comunidad política se dio en todo momento (desde el inicio de las conversaciones de paz, durante la discusión sobre el sistema electoral más adecuado, la actualización del padrón, las campañas políticas, la realización de la jornada electoral y la discusión posterior de la creación de acuerdos

[190] Esteban Crevari, "Samuel Huntington: Orden político y sociedades en cambio" (en línea), 18 pp., s/lugar de edición, s/editor, s/ año, s/página.
[191] En Richard S. Kats, o*p. cit.,* p. 135.

fundamentales como la constitución y la creación de instituciones políticas más incluyentes y representativas).

4.3. LÍMITES AL PODER Y GESTIÓN PACÍFICA DE LOS CONFLICTOS

Siguiendo a Arend Lijphart, a fin de salir de contextos de guerras civiles y profunda fragmentación social, es indispensable construir dos condiciones básicas: a) reglas e instituciones que posibiliten la redistribución del poder, y b) que los grupos sociales que conforman esa sociedad tengan autonomía[192].

Por lo que se refiere a la redistribución del poder, la literatura recomienda para sociedades divididas la incorporación de sistemas de representación proporcional, de manera preferente a sistemas de mayoría y el que la distribución del poder pase por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo mismo que por el servicio civil, la policía y las fuerzas armadas. Como lo establece Madison Hamilton "sólo la promoción de la ambición puede contener la ambición".

De manera previa a la celebración de elecciones y a veces, desde la negociación de los acuerdos de Paz, se llevaron a cabo conversaciones entre los expertos internacionales de las operaciones de mantenimiento de la paz y las partes en conflicto acerca de los necesarios contrapesos, con el objetivo de buscar alternativas que minimizaran la concentración de poder. La finalidad fue desmantelar las estructuras de manifestación violenta de los conflictos. Por eso, en los casos analizados vemos como se abrieron temas como la reforma de la justicia, la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), la profesionalización de las fuerzas armadas y la creación de órganos de protección de los derechos humanos.

En el caso específico de las elecciones, la constante fue la presencia de sistemas políticos de suma-cero, donde los *ganadores tomaban todo*, de acceso al poder cerrado y con transferencias del poder caracterizadas por la violencia.

Entre los primeros límites impuestos a la concentración del poder estuvo el acuerdo de realizar elecciones periódicas, a fin de establecer mecanismos de recreación política y social que impidieran que el sistema político se colapsara nuevamente. Una vez acordadas

[192] Autonomía entendida como la capacidad individual de la autodeterminación.

las elecciones, el acompañamiento de la ONU se enfocó en la creación de condiciones para elecciones libres, justas y equitativas.

Para tal efecto, en los cinco casos se analizaron las condiciones de la competencia política y se discutieron con los pares nacionales las posibles recomendaciones ya discutidos en el capítulo anterior. Vemos así que las discusiones y los acuerdos se movieron en una gama determinada por la profundidad de los cambios propuestos. A veces se optó por reingenierías profundas que replantearon los cimientos básicos del Estado, como es la promulgación de nuevas constituciones (el caso de Afganistán). Otras veces, como en Liberia, los límites se establecen a partir de "juegos electorales temporales" que modificaron las relaciones de poder sin tener que esperar a que las leyes electorales se modificaran.

Y no es que los componentes electorales de las operaciones de mantenimiento de la paz se diseñen sobre la base de un "recetario electoral", la primera particularidad identificada es que cada componente electoral es diferente dependiendo de la situación especial del país. En el capítulo 4 se da cuenta de cómo cada componente electoral tuvo un desarrollo vinculado con la problemática del país.

En este sentido, es importante subrayar la importancia que los componentes electorales han tenido en las operaciones de mantenimiento de la paz, por cuanto pueden generar las condiciones de estabilidad necesarias para que otros componentes evolucionen (como los de la administración de la justicia, de protección de los derechos humanos, de profesionalización de las fuerzas armadas y policiales, etc.). Si bien los componentes militares logran el cese al fuego, no tienen la capacidad de pacificar a los países en el mediano y largo plazo, como si la tienen los componentes electorales.

4.1.4. LÍMITES AL PODER DESDE LA SOCIEDAD CIVIL

Como ya se señaló anteriormente, la celebración de comicios en países en posconflicto abona a la construcción de la comunidad política pero también detona procesos de más largo alcance como la construcción de la ciudadanía. El hecho de votar requiere en primer lugar de que la persona adquiera una identidad, la cual es de carácter formal (mediante una

credencial de votar que le otorga calidad jurídica de ciudadanía, es decir, se auto determina) pero también de carácter interno (la persona adquiere una conciencia razonada de lo que quiere). La acción de votar le confiere también al individuo la libertad de auto determinarse, de expresarse acerca de lo que quiere para sí. Esa autonomía (definida como la capacidad de razonar) se ve reproducida a partir del grado de libertad que exista en el sistema político (libertad de expresión, de prensa, de asociación, de crítica, de evaluación, de participación, de acceso a la información), así como por la vigencia del estado de derecho. Más aún, al ejercer su derecho de votar la persona reafirma su identificación con la nación y con sus instituciones.

Un aspecto clave es que los asuntos de gobierno que antes se dirimían entre facciones por la vía violenta, o en secreto al interior de las élites militares o civiles, se trasladan al espacio público. Para el siguiente periodo electoral se espera que la ciudadanía participe en la discusión sobre las políticas públicas y evalúe la acción de gobierno, a través de la emisión de su voto.

Esta condición de ciudadanía otorgada a partir de los procesos electorales otorga al individuo un sentido de igualdad (un ciudadano, un voto) frente al sistema político y frente al sistema legal. Más aun, replantea los asuntos que son de la esfera privada y los que son del ámbito público. Por ejemplo, las personas que están en países en guerra por cuestiones de raza, religión, etnia, lengua o por cuestiones de clase, dejan en la esfera privada estas discusiones para pasar a discutir asuntos relacionados con el bien común. Y es con sistema de representación proporcional donde todos los grupos sociales tienen oportunidad de expresar sus intereses y forjar ese bien común.

Con ello se cumplen las dos premisas de Bernard Crick que establecen que "la libertad de un grupo existe en tanto su poder no puede obviarse y puede expresar sus intereses a través de mecanismos de representación (y) la actividad política es una actividad pública que se desarrolla entre personas que tienen la condición legal de hombres (y mujeres) libres".[193] Así pues, vemos que los factores de búsqueda de la libertad y de la igualdad que pueden estar ejerciendo presión sobre el sistema político, encuentran un espacio de expresión en la celebración de elecciones. Todo ello permite que los miembros de una sociedad ejerciten la política, la que es intrínseca a la naturaleza humana y la que permite

[193] Bernard Crick, o*p. cit.*, p. 207.

conciliar los diferentes intereses. Crick define los rasgos de la actividad política como "el respeto a la esfera privada, la identidad del individuo, el interés de preservarla y afirmar sus derechos; también es la posibilidad de discutir y criticar al gobierno, y de elegir representantes, ya que el rasgo distintivo de un gobierno libre es el consentimiento de la crítica pública, es decir, de su tolerancia a la oposición".[194]

[194] *Íbidem*, p. 36.

CONCLUSIONES

La Carta de la ONU no define un mandato para que la organización se involucre en asuntos de carácter interno como son las elecciones. A pesar de ello, a partir de 1989 se observa un crecimiento exponencial en el envío de operaciones de mantenimiento de la paz y de asistencia electoral a los países para la observación, verificación e incluso la organización de elecciones. El que el sistema de Estados se viera debilitado al final de la Guerra Fría (debilitamiento reflejado en el número de conflictos internos, guerras civiles y movimientos separatistas) abrió a la organización un espacio de oportunidad que incrementó su influencia en el escenario internacional.

Entre otras medidas, la ONU replanteó el concepto de seguridad colectiva, incluyendo entre los riesgos potenciales la no vigencia al interior de los Estados de los derechos económicos, sociales, civiles y políticos. Además, promovió la firma de acuerdos y convenios que fijaron normas y principios en materia de derechos humanos; en el fondo, promovía un orden y un piso mínimo de justicia en el sistema internacional.

En los casos analizados, a saber, Nicaragua, El Salvador, Haití, Liberia y Afganistán fue evidente la evaluación hecha por el Consejo de Seguridad y/o por la Asamblea General acerca del riesgo potencial de regionalizar los conflictos que esos gobiernos enfrentaban en su momento. Más aún, las operaciones de mantenimiento de la paz enviadas a esos países (salvo en el caso de Nicaragua) buscaron en el largo plazo delimitar las relaciones sociales y de poder sobre la base de principios internacionalmente aceptados en materia de derechos humanos.

Y es que la organización cuenta con la influencia y el interés de promover la cooperación internacional para desactivar guerras civiles y/o internas. Su capacidad de movilización de recursos fue relevante para el financiamiento de las operaciones revisadas, a saber, de ONUSAL, ONUVEH, UNOMIL y UNAMA. Más aún, logró movilizar a la comunidad internacional para financiar en menor o mayor medida las elecciones nicaragüenses de 1990, las salvadoreñas de 1993-1994, las haitianas de 1994-1995, las liberianas de 1997 y las afganas de 2004-2005. La organización de comicios es una operación altamente costosa particularmente en países con economías devastadas por la guerra.

Sus activos políticos también fueron claves para la firma de acuerdos de cese al fuego y posteriores pactos suscritos en los cinco casos analizados. Su función de mediación revistió gran importancia para las partes en guerra que solicitaron su involucramiento a fin de tener certeza sobre el cumplimiento de lo pactado. Resalta el caso de Liberia en donde la organización regional CEDEAO solicitó la participación de la ONU luego de que reconociera que no era un actor externo con la confianza de las diferentes fracciones en conflicto.

En este punto es importante diferenciar las elecciones de 1990 de Nicaragua pues su relevancia radica en que son la génesis de la asistencia electoral en países soberanos. Esta asistencia es la única de las revisadas en la investigación que no se acompañó de una operación de mantenimiento de la paz. La organización verificó el proceso electoral de 1990 a solicitud del FMLN y de la Contra nicaragüense, logrando contribuir en la alternancia en el poder y la pacificación del país. Esa experiencia le dio a la organización la certeza de los activos que tenía y de los cuales carecían los países enfrascados en guerras internas, a saber, la confianza y la experiencia técnica ganada en el proceso mundial de descolonización y organización de plebiscitos.

De ahí en adelante la ONU se concentró en atender las solicitudes que recibía para brindar asistencia electoral en elecciones de postconflicto considerando las normas y los principios internacionalmente aceptados y buscando no cometer errores pasados. Al mirar el devenir de las asistencias electorales de los países seleccionados se distingue una diferenciación en la estrategia de entrada aunque con puntos en común derivados de las lecciones aprendidas de asistencias anteriores.

A lo largo de la investigación se observa que la asistencia electoral de la ONU se concentró en un abanico de apoyos de carácter técnico (organización de observadores electorales, actualización de leyes electorales y de padrones electorales, técnicas estadísticas para el conteo rápido, sistematización del proceso electoral, criterios para la conformación de los órganos electorales, etc.) seleccionados a partir de los espacios de discreción identificados en la estructura electoral que eventualmente pudieran afectar las condiciones de elecciones libres y justas, las cuales son:

- Existencia de un marco político equitativo (dado en normas y regulaciones) que asegure condiciones de igualdad a los actores políticos.
- Órganos administrativos independientes que organicen elecciones, cuyo actuar propicie la confianza de los actores políticos y sociales.
- Condiciones propicias para el voto ciudadano y mecanismos de observación nacional e internacional que inhiban la comisión de fraudes masivos.

En el proceso de construcción de la confianza, activo vital en las elecciones, los expertos electorales desarrollaron diversas actividades que al agruparse se clasifican en cualquiera de las condiciones arriba mencionadas.

El incluir la asistencia electoral como un componente más de las operaciones de mantenimiento de la paz demostró ser una estrategia de salida válida para las operaciones de mantenimiento de la paz. Entre otras ventajas se encuentra el que creara las condiciones de estabilidad que fueron propicias para el desarrollo ulterior de otros componentes de las propias operaciones de paz (como los de la administración de la justicia, de protección de los derechos humanos, de profesionalización de las fuerzas armadas y policiales, etc.).

No obstante lo anterior, hay razones de fondo para que la asistencia electoral sea una constante en las operaciones de paz. Una de ellas es que las elecciones de postconflicto ayudan a construir la paz en contextos frágiles, a partir de la canalización de intereses en competencia hacia un terreno de deliberación y consenso, reduciendo el riesgo de que las diferencias desencadenen nuevamente el conflicto armado. Al efectuarse en contextos de libertad, equidad y justicia, las elecciones producen el reconocimiento de los resultados y la subsecuente reconciliación de las fracciones en pugna.

Esta reconciliación, además de constituir la pacificación del país, es el punto de partida del proceso de reconstrucción de la comunidad política o identidad colectiva, en la que los adversarios dejan de conceptualizarse como enemigos. Como se observa en el caso de Haití y de Afganistán, el proceso electoral ayudó a incorporar a segmentos sociales excluidos, lo cual contribuye también con el proceso de construcción de la comunidad política.

En las cinco elecciones analizadas, se pudo observar una reconciliación de las partes. En algunos casos tanto el devenir del proceso electoral como el margen de diferencia entre el ganador y el perdedor fueron claves para el reconocimiento de los resultados y la

consiguiente alternancia pacífica. Tal es el caso de Nicaragua y de El Salvador, países en los que se logró dar fin a décadas de guerra interna. En otros casos, fueron precisamente las deficiencias del proceso electoral, sumado a la parcialidad del órgano electoral las que afectaron el resultado a largo plazo. Tal es el caso de Haití, cuyas elecciones de 1994-1995 adolecieron de la confianza de los actores políticos. Si bien los resultados fueron aceptados al final, las deficiencias del proceso redujeron la legitimidad del gobierno emanado de tales elecciones. Las elecciones de 1997 en Liberia también son elecciones donde los contrincantes reconocieron los resultados. Tanto el proceso electoral como el margen de diferencia entre el ganador y el perdedor fueron elementos contundentes para el reconocimiento de Charles Taylor como Presidente de Liberia. Sin embargo, este es un caso como otros que se han dado en la ONU, donde el proceso electoral legitimó un poder sustentado en la supremacía bélica, lo cual a la postre también redujo su margen de legitimidad.

Finalmente, Afganistán y las elecciones presidenciales y legislativas de 2004-2005 son casos interesantes por las discusiones desarrolladas en su momento entre los expertos electorales y las autoridades, las que fueron a mayor profundidad en el tipo de sistema electoral. El crecimiento casi al doble del padrón electoral luego de la credencialización de las mujeres, amplió la base de legitimidad, como lo hizo el aplicar el voto en el extranjero. Al introducir la figura del observador electoral en la Ley Electoral de Afganistán, se contribuyó en la creación de capacidades locales y en el proceso de fijación de límites al poder desde la sociedad civil.

Y es que las elecciones lidian con la fuente fundamental de conflictos que es la concentración del poder. La discusión que se dio entre los actores nacionales e internacionales acerca de la conveniencia de adoptar sistemas de representación proporcional o de mayoría absoluta o una combinación de ambos, fue al corazón del sistema electoral que entre otras funciones representa la arquitectura de los pesos y contrapesos al interior de una sociedad. Esta discusión se observó a lo largo de la investigación, siendo Liberia y Afganistán donde la discusión fue más evidente debido a que ambos países carecían de un sistema electoral como tal.

La constante en los casos analizados fue utilizar las elecciones para producir, en lo posible, un sistema político más cooperativo que minimizara la dominación y que canalizara el conflicto de manera pacífica por vías institucionales.

Esta discusión sobre la necesidad de fijar límites al poder y/o equilibrar las relaciones de poder estuvo también presente en el resto de componentes de las operaciones de construcción de la paz. Es por ello que observamos componentes para los derechos humanos, la profesionalización de las fuerzas militares, los cuerpos policiacos, la administración de la justicia, entre otros. Tales componentes sirvieron para profesionalizar instituciones nacionales de nueva creación para la protección de los derechos humanos, la policía civil, el poder judicial, entre otros.

Luego de poco menos de dos décadas trabajando en la asistencia electoral, la organización ha tenido aciertos pero también fracasos, casos en los que después de las elecciones el país regresó a su tradicional práctica política de "*el ganador toma todo*"; en otras ocasiones, los países pudieron resolver sus problemas de desconfianza y mejorar sus procesos electorales como fueron los casos de Nicaragua, El Salvador y Afganistán.

Y es que las elecciones, que son eventos de un día, tienen impactos limitados, si no se cuenta con el elemento esencial que es el acuerdo político de pelear en las urnas las batallas militares.

GLOSARIO

ARENA:	Partido de la Alianza Republicana Nacionalista de El Salvador
CAPEL:	Center for Electoral Assistance and Promotion
CEDEAO:	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
Dominación:	Es el ejercicio ilegal del poder por parte de una persona o un grupo al definir agendas públicas, restringir las opciones e influenciar las preferencias y deseos de las personas. También al obligar a otros a través del dominio que tengan sobre recursos importantes para esos otros.
Dominio de política	Consiste en un grupo de cuestiones de política que tienen que ser resueltos en grupo porque están vinculados por un proceso político desarrollado por una organización internacional.
CEP:	Consejo Electoral Provisional de Haití
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Comunidad política:	Implica la unidad del interés fundamental y del bien común, a fin de tomar decisiones con base en esa mutualidad de intereses. En ella la identidad colectiva se construye a partir de una visión cooperativa y no antagónica y sobre la inclusión de todos los segmentos sociales de esa comunidad
COPAZ:	Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.
ECOMOG:	Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego en Liberia
Elecciones de postconflicto:	Son el primer proceso electoral, ya sea nacional o local, efectuado el término de una guerra civil o de un conflicto interno, con el apoyo de la comunidad internacional.

Equidad:	Tiene la función de hacer iguales a los desiguales por condición social, económica, étnica o religiosa. Cada persona es un voto y ese voto le confiere un poder a cada individuo.
Estado:	Según el derecho internacional, el Estado es una entidad donde existe un gobierno que tiene el control de una comunidad de personas en un territorio definido.
FADH:	Fuerzas Armadas Haitianas
FIAS:	Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán
FMLN:	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional de El Salvador
FRAPH:	Grupo paramilitar Frente Revolucionario para el Avance y el Progreso en Haití
FPNI:	Frente Patriótico Nacional Independiente de Liberia (de Charles Taylor)
FSLN:	Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua
IAEC:	Comisión Electoral Interina de Afganistán
IFES:	Fundación Internacional para los Sistemas Electorales
IGNU:	Gobierno provisional de Unidad Nacional de Liberia
Involucramiento:	Se refiere al proceso mediante el cual un actor externo, como una organización internacional actúa dentro de un Estado con o sin el consentimiento del propio Estado.
JEMB:	Joint Electoral Management Commission
Justicia:	Se define como estándares satisfactorios en materia de derechos humanos y condiciones económicas tales como el alimento, la vivienda y la salud

Justicia electoral:	Refleja aspectos de la imparcialidad del proceso electoral. Ésta se infringe cuando un actor político (votante, militante o candidato-a-) es tratado de forma diferente, de manera directa o indirecta, de parte de otro actor político, de tal suerte que afecten el resultado electoral. Este concepto se subsume al de regularidad (dada por las normas y regulaciones) y el de razonabilidad (a partir del hecho de que todos los contrincantes políticos sean tratados de manera razonable e igualitaria).
Libertad:	En material electoral se refiere el hecho de que las personas tengan el derecho y la oportunidad de elegir y ser elegido, de tener libertad de movimiento, de discurso, de asamblea y de asociación
LDF:	Fuerza de Defensa de Lofa (Liberia)
LPC:	Consejo de Paz de Liberia
MICIVIH	Misión Civil Internacional en Haití
MIPONUH:	Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití
MNR:	Movimiento Nacional Revolucionario de El Salvador
NPFL:	Frente Patriótico Nacional Independiente de Liberia
OEA:	Organization de Estados Americanos
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONU-DAE:	División de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas.
ONUSAL:	United Nations Observation Mission in El Salvador
ONUVEH:	Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de elecciones en Haití
ONUVEN:	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Nicaragua
Operaciones de mantenimiento de la paz:	Medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos internacionales y la seguridad internacional, con el consentimiento de las partes involucradas, decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Orden:	Se caracteriza por la existencia de relaciones entre Estados estables, predecibles y controlables que no son por otro lado, violentas, turbulentas o caóticas.
ORDEN:	Organización Demócrata Nacionalista de El Salvador
OTAN:	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PCN:	Partido de la Conciliación Nacional de El Salvador
PDC:	Partido Demócrata Cristiano de El Salvador
Pluralismo:	Corriente de pensamiento relacionada con el Liberalismo según la cual el Estado no es el único actor del sistema internacional. Existen actores que dan a la política global un sentido plural, refiriéndose a grupos organizados con potencial de influencia en la agenda internacional, a saber, los "actores trasnacionales" (organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil y corporaciones multinacionales).
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Poder:	De acuerdo con el Pluralismo los elementos constitutivos del poder son las capacidades y la influencia.
Política:	Se define como la técnica sociológica que caracteriza a las sociedades complejas y plurales que rechazan, de entrada, la solución violenta de los conflictos que pueden presentarse en su interior (y en el exterior) y privilegia la vía pacífica, ya que tiene la principal función antropológica de preservar a la comunidad.
PPN:	Partido Patriótico Nacional de Liberia. Su antecedente está en el Frente Patriótico Nacional Independiente de Liberia
PUCA:	Partido Unionista Centroamericano de El Salvador
Seguridad colectiva	Se refiere a cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o reduzca masivamente las oportunidades de vida, y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional.

Sistema Electoral:	Se define como un grupo de normas y procedimientos que busca cumplir con las siguientes funciones: i) traducción de votos en escaños en el poder legislativo; ii) mecanismo de rendición de cuentas de los representantes electos; iii) Sistema de incentivos para aquellos que contienden por el poder. En sociedades divididas puede establecerse un sistema de incentivos para promover la cooperación en lugar de la confrontación.
Situación de postconflicto:	Es aquella donde existe una percepción generalizada de que las perspectivas de reducción progresiva del sufrimiento de las personas son más palpables que antes. Esta definición es pertinente pues establece el momento de cambio de una situación propia de los países con conflictos internos que se caracterizan por su volatilidad e inestabilidad
ULIMO:	Grupo rebelde de Liberia llamado *United Liberation Movement of Liberia for Democracy*
ULIMO K:	Escisión del United Liberation Movement of Liberia for Democracy (ala bajo el mando de Krohma)
ULIMO J:	Escisión del United Liberation Movement of Liberia for Democracy (ala bajo el mando de Roosevelt Johnson)
UNAMA:	Misión de las Naciones Unidas en Afganistán
UNGOMAP:	Misión de Buenos Oficios de Afganistán y Pakistán
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNMIH:	United Nations Mission in Haiti
UNOMIL:	United Nations Observation Mission in Liberia
UNSMA:	Misión Especial de las Naciones Unidas a Afganistán
UNSMIH:	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití
UNTMIH:	Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

BIBLIOGRAFÍA

1. S/autor. "El estado de las relaciones internacionales", *El estado del mundo; anuario económico, geopolítico mundial 2002,* España, Ediciones Akal, 2001, 617 pp.
2. Baylis, John and Smith, Steve. *The Globalization of World Politics, an introduction to international relations*, Second edition, New York, Oxford University Press, 2001, 690 pp.
3. Bremer, Juan José. *El fin de la Guerra Fría y el salvaje mundo Nuevo,* México, Santillana Ediciones Generales, 2006, 347 pp.
4. Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia,* Traduc. México, Fondo de Cultura Económica, 2003, 214 pp.
5. Crick, Bernard. *En defensa de la política*, España, Criterios Tusquets editores y el Instituto Federal Electoral, 2001, 328 pp.
6. Cholmondeley, Hugh. "The role of the United Nations System in post-conflict recovery", report of the Consultative Committee on Programming and Operational Questions, Nueva York, EE.UU. Documentos internos de PNUD, pp. 15.
7. Dahl, Robert; Shapiro, Ian y Cheibub, José Antonio. *The Democracy Sourcebook,* United States of America, The MIT Press, 2003, 556 pp.
8. Diamond, Larry y Plattner, Marc F. *Electoral Systems and Democracy,* United States of America, The John Hopkins University Press, 2006, 245 pp.
9. Dunn, John. *Democracy. A History*, New York, Atlantic Monthly Press, 2005, 246 pp.
10. Elklit, Jorge. "Free and fair elections", *International Encyclopedia of Elections,* United States of America, CQ Press, 2000, p. 129-134.
11. Fernández Santillán, José. *El despertar de la sociedad civil. Una perspectiva histórica*, México, Editorial Océano, 2003, 388 pp.
12. Garber, Larry, "Introduction", *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance,* United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, 265, pp. 1-3.

13. Geuss, Raymond. *Historia e ilusión en la política*¸ España, Criterios Tusquets, Colección Kriterios. Política, economía y sociedad, 2004, 281 pp.
14. Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo I (letras A-I), México, Editorial Porrúa, Sexta edición, 2002, 612 pp.
15. Hernández-Vela, Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Tomo II (letras J-Z), México, Editorial Porrúa, Sexta edición, 2002, 1295 pp.
16. Huntington, Samuel. *La tercera ola. La democratización a finales del Siglo XX*, Traduc. España, Editorial Paidós, 1994, 329 pp.
17. Kumar, Krishna. *Post-conflict Elections, Democratization and International Assistance*¸ United States of America, Lynne Rienner Publishers Inc., 1998, 265 pp. 5-14.
18. Lijphart, Arend, "The case for power sharing", *Electoral Systems and Democracy*, Baltimore, United States of America, The Johns Hopkins University Press, 2006, pp. 42-55.
19. McCoy, Jennifer L., "Nicaragua's second elections", *Post conflict elections, democratization and International Assistance,* United States, 1998, Lynne Rienner Publishers, pp. 57-70.
20. Newman, Edward y Rich, Roland. *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, United States of America, United Nations University, 2004, 357 pp.
21. Özbudun, Ergun. *Institutionalizing competitive elections in developing countries*. Duke University Press, pp. 393-422.
22. PNUD. *Informe Mundial de Desarrollo Humano 2002. El Estado de la democracia*, España, Ediciones Mundi-Prensa, 2002, 277 pp.
23. PNUD. *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Argentina, Alfaguara, 2004, 287 páginas.
24. PNUD, *Sistemas y procesos electorales. Nota sobre la práctica*, Nueva York, PNUD, 2003, 40 pp.
25. Reilly, Benjamín, "Elections in post-conflict societies", *The UN Role in Promoting Democracy. Between Ideals and Reality*, United States of America, United Nations University, 2004, 113-134 pp.

26. Rose, Richard. *International Encyclopedia of Elections,* United States of America, CQ Press, 2000, 392 páginas.
27. Sánchez Azcona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie G: Estudios doctrinales, núm. 125, 1990, 141 pp.
28. Seligson, Mitchell y Booth, John. *Elections and democracy in Central America,* United States of America, The University of North Carolina Press, 1995, 350 pp.
29. Sen, Amartya. *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, United States of America, W.W. Norton and Company, 2006, 215 pp.
30. Shapiro, Ian. *The State of Democratic Theory*, United States of America, Princeton University Press, 2003, 183 pp.
31. Tilly, Charles. *Democracy*, United States of America, Cambridge University Press, 2007, 234 pp.
32. Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América, 1,* España, Editorial Alianza, Área de Conocimiento: Ciencias Sociales, 2006, 620 pp.
33. Wheeler, Nicholas and Bellamy, Alex. "Humanitarian intervention and world politics", *The Globalization of World Politics, an introduction to international relations,* Second edition, New York, Oxford University Press, 2001, p. 470-493.
34. Whitehead, Laurence. *Democratization. Theory and Experience,* New York, Oxford University Press, 2002, 300 pp.
35. Willets, Peter. "Trasnational actors and international organizations in global politics", *The Globalization of World Politics, an introduction to international relations,* Second edition, New York, Oxford University Press, 2001, p. 356-386.
36. UNO. "Electoral Assistance to Haití", *Training Workshop on Electoral Assistance,* 18 to 22 June 2001, New York, pp. 266.

ENTREVISTAS

1. Dong Nguyen, entrevista realizada por Perla Pineda, México, D.F., 18:00-21:00 hrs. 15 de marzo de 2008.

DOCUMENTOS ELECTRONICOS

37. Mouffe, Chantal. "Por una política de identidad democrática", (en línea), s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, s/número de página. Dirección URL: http://www.macba.es/antagonismos/castellano/09_04.html, (consulta: 20 de febrero de 2008).
38. Hilb, Claudia. "Maquiavelo, la república y ´la virtú'", (en línea), s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, pp. 127-147, Dirección URL: www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Republica%20y%20Virtu%20en%20Maquiavelo.pdf, (consulta: 11 de marzo de 2008).
39. OAJNU. "Unidad 10: construcción de la paz", (en línea), Capacitación Vía Internet, s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, s/número de página, Dirección URL: http://www.oajnu.org/index.php?item_activo=286&lang=es, (consulta 20 de febrero de 1998).
40. La ONU y la democracia. http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/uae/Rep&res.htm
41. ONU, "Training Workshop on Electoral Assistance. Mission Reports", 18 to 22 June 2001, New York, Documentos internos PNUD, 266 pp.
42. ONU, Asamblea General. "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas", (en línea), Quincuagésimo segundo período de sesiones, Tema 38 del programa, *Informe del Secretario General*, documento No. A/52/513 del 21 de octubre de 1997, versión Español, pp 9, s/lugar de edición, s/editor, s/ año de edición, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/282/40/img/N9728240.pdf?OpenElement, (consulta 20 de febrero de 1998).
43. ONU, Departamento de Mantenimiento de la Paz webpage (en línea). Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/, (consulta: enero-octubre de 2008).
44. ONU, "United Nations, Peacekeeping operations. Principles and Guidelines", Nueva York, EE.UU., United Nations, 2008, 53 pp. Dirección URL: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf

45. ONU, “Handbook on UN Multidimensional Peacekeeping Operations” (en línea), Nueva York, EE.UU., Peacekeeping Best Practices Unit, 2003, 213 pp. Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Pages/Public/viewprimarydoc.aspx?docid=448
46. La vanguardia. “Las guerras en el mundo han provocado 47 millones de desplazados y refugiados”, WebIslam-comunidad virtual publicado el 16 de diciembre de 1997, s/lugar de edición, s/editor, 1997, s/página, Dirección URL: http://www.webislam.com/?idn=4137, (consulta 20 de febrero de 1998).
47. Crevari, Esteban. “Samuel Huntington: Orden político y sociedades en cambio” (en línea), 18 pp., s/lugar de edición, s/editor, s/ año, s/página, Dirección URL: http://www.pais-global.com.ar, (consulta 20 de febrero de 1998).
48. Center for Transitional and Post-Conflict Governance. “Introduction to elections and peace operations. 1989-2001”, 15 pp., s/ lugar de publicación, s/editor Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/EPO%20Introduction%200805%20V2.pdf, (consultado el 10 de febrero de 2008).
49. Reilly, Benjamín. “Electoral Assistance and Post-Conflict Peacebuilding –What Lessons have Learned?”, s/ lugar de publicación, s/editor, pp. 26. Dirección URL: http://aceproject.org/ero-en/topics/elections-security/Reilly-2505.pdf/view (consulta: 17 de enero de 2008).
50. UNO, Secretary-General. “An Agenda for Peace: Preventing diplomacy, peacemaking and peace-keeping”/ Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Secretary-General on 31 January 1992, (en línea), documento A/47/277-S/24111, 17 June 1992, s/número de página, s/lugar de publicación, s/editor, version ingles, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/61/pdf/N9225961.pdf?OpenElement, (consulta: 17 de enero de 2008).
51. ONU, Asamblea General. “Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General” (en línea), Cuadragésimo noveno período de sesiones, Tema 100 b) del Programa:

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, documento No. A/49/675, del 17 de noviembre de 1994, versión español, 34 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/461/36/PDF/N9446136.pdf?OpenElement, (consulta: 10 de febrero del 2008).

52. ONU, Asamblea General. "Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas", (en línea), Cuadragésimo segundo período de sesiones, Tema 38 del programa, *Informe del Secretario General,* documento No. A/52/513, del 21 de octubre de 1997, versión español, pp 9, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/282/40/img/N9728240.pdf?OpenElement, (consulta el 10 de febrero de 2008).
53. ONU, Asamblea General. "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", (en línea), Quincuagésimo segundo período de sesiones, Tema 112 b) del programa *fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*, documento No. A/52/474, del 16 de octubre de 1997, versión español, pp. 16, s/ lugar de publicación, s/editor, dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/276/66/img/N9727666.pdf?OpenElement, (consulta el 10 de febrero de 2008).
54. ONU, Consejo de Seguridad. "Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas" (en línea), documento No. S/2001/394, del 20 de abril de 2001, (en línea), versión español, 14 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/343/65/pdf/N0134365.pdf?OpenElement, (consulta: 10 de febrero del 2008).

55. ONU, Asamblea General. "Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio", (en línea), Quincuagésimo Noveno período de sesiones, Tema 55 del programa, *Informe del Secretario General a la Asamblea General,* documento No. A/59/565, del 2 de diciembre de 2004, versión español, 110 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/31/PDF/N0460231.pdf?OpenElement, (consulta el 10 de febrero de 2008).
56. Página web de la División de Asistencia Electoral. Dirección URL: http://www.un.org/Depts/dpa/ead/index.shtml, (consulta: enero-marzo de 2008).
57. Página web del Departamento de Mantenimiento de la paz. dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpa/eadhome_copy(1).htm, (consulta: enero-marzo de 2008).
58. Webpage "Peacekeeping Best practices". Dirección URL: http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/, (consulta: enero-marzo de 2008).
59. ONU. Carta de fecha 17 de diciembre de 1996, dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General, documento A/51/761, de fecha 20 de diciembre de 1996, versión español, 40 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/371/63/pdf/N9637163.pdf?OpenElement, (consulta: enero-marzo de 2008).

NICARAGUA

60. Cuaresma Terán, Sergio y Enríquez Cabistán, Francisco. "Reforma electoral en América Latina: el caso de Nicaragua", Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 742, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2527/18.pdf, (consulta: 17 de enero de 2008).
61. ONU, Asamblea General. "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 eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", (en

línea), Cuadragésimo sexto período de sesiones, Tema 98 b) del programa, *Informe del Secretario General*, documento No. A/46/609, del 19 de noviembre de 1991, versión español, 29 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N91/365/22/img/N9136522.pdf?OpenElement, (consulta el 10 de febrero de 2008).

62. ONU, Asamblea General. "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz/Carta de fecha 6 de julio de 1989 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General", (en línea), documento No. A/44/375, del 7 de julio de 1989, original Español, pp. 4, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N89/171/33/pdf/N8917133.pdf?OpenElement, (consulta el 17 de febrero de 2008).
63. ONU, Asamblea General. "La situación en Centroamérica: amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz/Nota del Secretario General", (en línea), documento No. A/44/927, del 30 de marzo de 1990, original Español, pp. 24, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/087/40/pdf/N9008740.pdf?OpenElement, (consulta el 17 de febrero de 2008).
64. S/autor. "Acuerdo de Esquipulas II", pp. 8, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20**Esquipulas**%20**II**.pdf, (consulta el 17 de febrero de 2008).
65. S/autor. "Nicaragua, Esquipulas II: gran giro hacia la paz", pp. 9, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.envio.org.ni/articulo/531, (consulta el 17 de febrero de 2008).
66. Silva, José Adán. "Sapoa era la vida o la muerte", 29 de abril de 2007, edición 9697, s/páginas, Nicaragua, s/editor, Dirección URL: http://impreso.elnuevodiario.com.ni/2005/01/24/especiales/55599 , (consulta: 17 de febrero de 2008).

EL SALVADOR

67. ONU, Asamblea General. "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 eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", (en línea), Cuadragésimo noveno período de sesiones, Tema 100 b) del programa, *Informe del Secretario General*, documento No. A/49/675, del 17 de noviembre de 1994, pp. 34, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/461/39/pdf/N9446139.pdf?OpenElement, (consulta el 17 de febrero de 2008).
68. ONU, Security Council, "Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in El Salvador", documento No. S/1994/179 (en línea), February 16, 1994, English version, s/ lugar de publicación, s/editor, p. 1. Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/080/49/pdf?OpenElement
69. UNO, Security Council. "Report of the Secretary-General on the United Nations Observer Mission in El Salvador" (en línea), documento No. S/1995/220, 24 March 1995, original English, 20 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/085/29/img/N9508529.pdf?OpenElement, (consulta: 17 de febrero del 2008).
70. ONU. "El Salvador – ONUSAL. Background" (en línea), 15 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm, (consulta: 10 de febrero del 2008).
71. UNO. "El Salvador – ONUSAL. Mandat" (en línea), 1 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm, (consulta: 10 de febrero del 2008).
72. UNO. Security Council, "Resolution 832 (1993)" (en línea), documento No. S/RES/832 (1993), 27 May 1993, original English, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/313/32/img/N9331332.pdf?OpenElement, (consulta: 10 de febrero del 2008).

73. S/autor. "Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas en la ceremonia de firma del Acuerdo de Paz de El Salvador" (en línea), México, El Diario de Hoy, 16 de enero de 1992, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/index.html, (consulta: 10 de febrero del 2008).
74. S/autor. "Los Acuerdos de Paz" (en línea), El Diario de Hoy, s/fecha, s/ lugar de publicación, s/editor, pp. 81, Dirección URL: http://www.elsalvador.com/noticias/especiales/acuerdosdepaz2002/nota3.html (consulta: 10 de febrero del 2008).

HAITÍ

75. Khouri-Padova, Lama. "Haití: Lessons learned" (en línea), Peacekeeping Best Practices Unit, March 2004, 12 pp., s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Haiti%20lessons%20learned%2030%20March%202004%20final.pdf, (consulta: 3 de junio del 2008).
76. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Cuadragésimo octavo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 22 del Programa: *Situación de la democracia y los derechos humanos en Haití*, documento No. A/47/975-S/26063, del 12 de julio de 1993, versión Español, 5 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/389/84/img/N9338984.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
77. ONU, Asamblea General. "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 eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas", (en

línea), Quincuagésimo período de sesiones, Tema 112 b) del programa, *Informe del Secretario General*, documento No. A/50/736, del 8 de noviembre de 1995, versión Español, pp. 21, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/344/32/pdf/N9534432.pdf?OpenElement, (consulta: 3 de junio de 2008).

78. UNO. "Haití– UNMIH. Background" (en línea), 23 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, s/ fecha de publicación, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/unmih_b.htm, (consulta: 3 de junio del 2008).
79. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Cuadragésimo octavo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Cuadragésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 22 del Programa: *Situación de la democracia y los derechos humanos en Haití*, documento No. A/47/1000-S/26297, del 13 de agosto de 1993, versión español, 6 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/449/28/img/N9344928.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
80. UNO, General Assembly. "Resolution adopted by the General Assembly" (en línea), Forty-seventh session, Agenda item 22, *The situation of democracy and human rights*, documento No. A/RES/47/20 B, 23 April 1993, original English, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/234/67/img/N9323467.pdf?OpenElement, (consulta: 10 de febrero del 2008).
81. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolution 940 (1994)" (en línea), documento No. S/RES/940 (1994), 31 July 1994, versión Inglés, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/312/22/pdf/N9431222.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
82. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolution 841 (1993)" (en línea), documento No. S/RES/841 (1993), 16 June 1993, versión Inglés, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/700/26/img/NR070026.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

83. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolution 975 (1995)" (en línea), documento No. S/RES/975 (1995), 30 January 1995, versión Inglés, 3 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/028/26/pdf/N9502826.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
84. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolution 861 (1993)" (en línea), documento No. S/RES/861 (1993), 27 August 1993, versión Inglés, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/473/12/img/N9347312.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
85. S/autor. "Tres años defendiendo los derechos humanos", s/número de páginas, s/ fecha, s/lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.huwu.org/rights/micivih/rapports/3years.htm (consulta: 25 de febrero de 2008).
86. UNO, Security Council. "Report of the Secretary-general on the United Nations Mission in Haití", (en línea), documento No. S/1995/305, 13 April 1995, versión Inglés, 15 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/109/10/img/N9510910.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
87. UNO, Security Council. "Report of the Secretary-general on the United Nations Misión in Haití", (en línea), documento No. S/1995/922, 6 November 1995, versión Inglés, 15 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/329/99/img/N9532999.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
88. UNO, Security Council. "Report of the Secretary-general on the United Nations Misión in Haití", (en línea), documento No. S/1995/614, 24 July 1995, versión Inglés, 17 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/209/64/img/N9520964.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

89. UNO, Security Council. “Report of the Secretary-general on the United Nations Misión in Haití”, (en línea), documento No. S/1996/112, 14 February 1996, versión Inglés, 20 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/033/87/img/N9603387.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
90. UNO, Security Council. “Report of the Secretary-general on the United Nations Misión in Haití”, (en línea), documento No. S/1996/416, 5 June 1996, versión Inglés, 12 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/138/74/img/N9613874.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
91. ONU, Consejo de Seguridad. “Informe del Secretario General sobre la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití”, (en línea), documento No. S/1997/564, 19 de julio de 1997, versión Español, 14 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/183/48/img/N9718348.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
92. Avizora. Cuanto más sepas, mejor. “Francois ‘Papa Doc’ Duvalier” (en línea), s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.avizora.com/publicaciones/biografias/textos/textos_d/duvalier_papa_doc_0001.htm, (Consulta: 20 de febrero del 2008).
93. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “Capítulo 1, Actividades de la Comisión en Haití”, s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.cidh.org/countryrep/Haití94sp/cap.1.htm, (consulta: 19 de marzo del 2008), (consulta: 19 de marzo del 2008).
94. La Nación.com. *Un regreso con desafíos conocidos*, s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://buscador.lanacion.com.ar/Nota.asp?nota_id=781413&high=Hait%252525ED, (consulta: 19 de marzo del 2008)

LIBERIA

95. ONU. "Liberia-UNOMIL: Background", (en línea), s/fecha, s/lugar de publicación, s/editor, pp. 31, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unomilFT.htm, (consulta el 9 de septiembre de 2008).
96. ONU, Consejo de Seguridad. *Decimonoveno Informe del Secretario General sobre la misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia.* Documento S/1996/858, del 17 de octubre de 1996, versión Español, pp. 16, s/ lugar de publicación, s/editor, dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/270/25/img/N9627025.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008)
97. ONU, Consejo de Seguridad. *Vigésimo Primer Informe del Secretario General sobre la misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia. (en línea)*, Documento S/1997/90, del 29 de enero de 1997, versión Español, pp. 15, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/027/25/img/N9702725.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008)
98. ONU, Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General sobre Liberia" (en línea), documento No. S/25402, del 12 de marzo de 1993, versión español, 13 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/145/11/img/N9314511.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
99. ONU, Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General sobre Liberia" (en línea), documento No. S/26200, del 2 de agosto de 1993, versión español, 5 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/432/91/img/N9343291.pdf?OpenElement, consulta: 20 de febrero del 2008).
100. ONU, Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General sobre Liberia" (en línea), documento No. S/26422, del 9 de septiembre de 1993, versión español, 14 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/485/46/IMG/N9348546.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

101. ONU, Consejo de Seguridad. "Tercer Informe del Secretario General sobre la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia" (en línea), documento No. S/1994/463, del 18 de abril de 1994, versión español, 11 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/181/63/IMG/N9418163.pdf?OpenElement, (consulta: 22 de febrero de 2008).
102. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 866 (1993)" (en línea), documento No. S/RES/866 (1993), del 22 de septiembre de 1993, versión español, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/513/92/PDF/N9351392.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
103. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 972 (1995)" (en línea), documento No. S/RES/972 (1995), del 13 de enero de 1995, versión español, 3 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/010/35/PDF/N9501035.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
104. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 985 (1995)" (en línea), documento No. S/RES/985 (1995), del 13 de abril de 1995, versión español, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/108/10/PDF/N9510810.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
105. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1014 (1995)" (en línea), documento No. S/RES/1014 (1995), del 15 de septiembre de 1995, versión español, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/280/26/PDF/N9528026.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
106. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1020 (1995)" (en línea), documento No. S/RES/1020 (1995), del 10 de noviembre de 1995, versión español, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/348/96/PDF/N9534896.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

107. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1059 (1996)" (en línea), documento No. S/RES/1059 (1996), del 31 de mayo de 1996, versión español, 3 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/137/29/PDF/N9613729.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
108. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1071 (1996)" (en línea), documento No. S/RES/1071 (1996), del 30 de agosto de 1996, versión español, 3 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/225/72/PDF/N9622572.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
109. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1083 (1996)" (en línea), documento No. S/RES/1083 (1996), del 27 de noviembre de 1996, versión español, 3 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/340/91/PDF/N9634091.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
110. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1100 (1997)" (en línea), documento No. S/RES/1100 (1997), del 27 de marzo de 1997, versión español, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/082/38/PDF/N9708238.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
111. ONU, Consejo de Seguridad. "Resolución 1116 (1997)" (en línea), documento No. S/RES/1116 (1997), del 27 de junio de 1997, versión español, 4 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/177/01/PDF/N9717701.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
112. ONU, Consejo de Seguridad. "Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad" (en línea), documento No. S/PRST/1997/41, del 30 de julio de 1997, versión español, 2 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/206/77/PDF/N9720677.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

113. ONU, Consejo de Seguridad. "Informe final del Secretario General sobre la misión de observadores de las Naciones Unidas en Liberia" (en línea), documento No. S/1997/712, del 12 de septiembre de 1997, versión español, 10 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/234/20/IMG/N9723420.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).
114. ONU. Asamblea General. "Fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas. Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo período de sesiones, Tema 112 b) del Programa: *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,* documento No. A/52/474, del 16 de octubre de 1997, versión Español, 15 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/276/66/img/N9727666.pdf?OpenElement, (consulta: 10 de febrero del 2008).
115. Mackinlay, John y Alao, Abiodun. "Occasional Paper Series 2: Liberia 1994. ECOMOG y UNOMIL: response to a complex emergency", s/pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.unu.edu/unupress/ops2.html, (consulta: 10 de febrero del 2008).

AFGANISTÁN

116. Center for Transitional and post-conflict governance. "Elections and Security in Afghanistan", Kabul, Brussels, 30 March 2004, 12 pp., Dirección URL: http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2554&l=4, (consultado el 10 de febrero de 2008).
117. Nguyen, Dong; Kriegler Johann; y Miyamura. "Electoral Evaluation Misión – Afghanistan", 8 pp, s/ lugar de publicación, s/editor.

118. Giordana, Valeria. “Los talibanes”, (en línea), s/pp, Argentina, s/editor, Dirección URL: http://www.lainsignia.org/2002/marzo/int_071.htm, (consulta: 20 de febrero del 2008).

119. International Crisis Group. “Afghanistan: from Presidential to Parliamentary Elections” (en línea), Report No. 38, 23 November 2004, 34 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Afghan%20Elections.pdf, (consulta: 20 de febrero del 2008).

120. ONU. “Afghanistan and UN, A Historical Perspective” (en línea), UNAMA, versión inglés, 9 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unama.htm, (consulta: 20 de febrero del 2008).

121. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. “Informe del Secretario General” Quincuagésimo cuarto período de sesiones, Tema 50 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/54/536/S/1999/1145, (en línea), 16 de noviembre de 1999, versión español, 19 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/336/62/PDF/N9933662.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

122. ONU, Asamblea General. “Estimaciones relativas a los asuntos que se hallan sometidos al Consejo de Seguridad: Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán”, (en línea), documento No. A/C.5/56/25/Add. 4, del 2 de mayo de 2002, versión español, 52 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/366/23/pdf/N0236623.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

123. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. “Informe del Secretario General” (en línea), Quincuagésimo quinto período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 50 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la*

paz y la seguridad internacionales, documento No. A/54/791/S/2000/205, del 10 de marzo de 2000, versión español, 12 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/340/70/PDF/N0034070.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

124. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo sexto período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 46 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/55/907/S/2001/384, del 19 de abril de 2001, versión español, 11 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/335/89/PDF/N0133589.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

125. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo séptimo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 43 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/56/875/S/2002/278, del 18 de marzo de 2002, versión Inglés, 21 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/289/20/PDF/N0228920.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

126. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo séptimo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 43 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/56/1000-S/2002/737, del 11 de julio de 2002, versión español, 13 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:

http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/470/12/PDF/N0247012.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

127. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo octavo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 37 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/57/762/S/2003/333, del 18 de marzo de 2003, versión inglés, 22 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/281/29/PDF/N0328129.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

128. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo octavo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General, Tema 37 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/57/850/S/2003/754, del 23 de julio de 2003, versión inglés, 21 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/431/46/PDF/N0343146.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

129. ONU, Asamblea General y Consejo de Seguridad. "Informe del Secretario General" (en línea), Quincuagésimo séptimo período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General, Tema 43 del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, documento No. A/56/875/S/2002/278, del 18 de marzo de 2002, versión inglés, 21 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL:
http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/289/20/PDF/N0228920.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

130. ONU, Asamblea General, Consejo de Seguridad, Quincuagésimo noveno período de sesiones del Consejo de Seguridad y Quincuagésimo octavo período de sesiones

de la Asamblea General. Tema 48 y 40 f) del Programa: *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, "Fortalecimiento de la Coordinación de la Asistencia Humanitaria y de socorro en casos de desastre que prestan las Naciones Unidas, incluida la asistencia económica especial: asistencia internacional de emergencia para la paz, la normalidad y la reconstrucción del Afganistán asolado por la guerra", documento No. A/58/868/S/2004/634, del 12 de agosto de 2004, versión Español, 22 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/453/30/PDF/N0445330.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

131. ONU. United Nations Peacekeeping, Peacekeeping Best Practices Section. "The 2004 Presidential Elections in Afghanistan: Lessons learned" (en línea), September 2005, versión Español, 64 pp, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Afgh%20paper%202%20Final.pdf, (consulta: 20 de febrero del 2008).

132. ONU, Consejo de Seguridad. "Informe de la misión del Consejo de Seguridad en el Afganistán, 11 a 16 de noviembre de 2006", (en línea), documento No. S/2006/935, del 4 de diciembre del 2006, versión Español, pp. 18, s/ lugar de publicación, s/editor, Dirección URL: http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/631/41/pdf/N0663141.pdf?OpenElement, (consulta: 20 de febrero del 2008).

133. Aguilar Silva, Susana, Garduño García, Moisés y Rivera Gámez, Carlos, "Loya Jirga y el proceso electoral en Afganistán: estrategias para la consolidación de la presencia de Estados Unidos en Asia Central". Ponencia presentada el 4 de noviembre del 2006, dentro de la Primer Jornada de Estudios de Asia Central y el Cáucaso, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección URL: http://ciid.politicas.unam.mx/archivos/acervo/mconsulta/jasiacentral/aguilar.pdf