

GUÍA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La guía para conocer y utilizar el Marco Integrado para la
Protección de las Elecciones



GUÍA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES

La guía para conocer y utilizar el Marco Integrado para la
Protección de las Elecciones

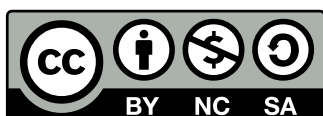


IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
SUECIA
+46 8 698 37 00
info@idea.int
www.idea.int

© 2026 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

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

Este informe ha sido posible gracias al apoyo de Asuntos Global Affairs Canada. En este informe en ocasiones se utiliza el masculino genérico para referir tanto a hombres como a mujeres, a fin de aligerar el texto.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 (CC BY-NC-SA 4.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>>.

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

Imagen de portada: Generada por IA con ChatGPT
Diseño: IDEA Internacional
Editora: Edición: Mariana Enghel

DOI: <<https://doi.org/10.31752/96475>>

ISBN: 978-91-8137-227-4 (versión en pdf)

Agradecimientos

Esta guía fue elaborada y escrita por Sead Alihodžić.

El autor contó con el apoyo, los aportes y las contribuciones de Therese Pearce Laanela, Erik Asplund, Julia Thalin, Rumbidzai Kandawasvika-Nhundu, Peter Wolf y Khushbu Agrawal, de los programas globales de IDEA Internacional. Se agradece especialmente a Sebastian Bay, quien revisó la guía en varias ocasiones y aportó valiosos comentarios y contribuciones, y a Lisa Hagman, quien supervisó el proceso de producción de la publicación.

El autor también expresa su agradecimiento a los organismos electorales asociados de Benin, Finlandia, Mauricio, Panamá y Ucrania, así como a la Secretaría de la Red de Competencias Electorales Francófonas (Réseau des compétences électorales francophones, RECEF), que han probado y aplicado esta guía en su trabajo. Contaron con el apoyo diligente de colegas de las oficinas nacionales y regionales de IDEA Internacional, entre ellos Yuliya Shypilova, Nana Kalandadze, Olufunto Akinduro, Vera Muring, Nicholas Matatu, Alicia Del Águila y Nicolás Liendo.

También se agradece a Global Affairs Canada por haber financiado el proyecto.

Índice

Agradecimientos	iv
Introducción	1
Contexto	1
Desafíos en materia de integridad electoral	1
Consecuencias del debilitamiento de la integridad electoral	2
¿Cuál es la finalidad del Marco Integrado para la Protección de las Elecciones?	3
Parte 1	
Marco Integrado para la Protección de las Elecciones	6
1. Términos y definiciones clave	6
2. Conceptos clave	8
2.1. Tipología de los desafíos en materia de integridad electoral	8
2.2. Tipos de salvaguardias de la integridad electoral	11
2.3. Secuencia temporal de las intervenciones para proteger la integridad electoral	13
2.4. Tipos de capacidades desarrolladas	15
2.5. Enfoque de género	17
3. Recursos clave	17
Parte 2	
Implementación	19
4. Principales consideraciones para los actores responsables de la implementación	19
5. Tomar la iniciativa y establecer mecanismos de colaboración	20
6. Desarrollar una evaluación de referencia y un plan de acción a nivel nacional	21
7. Establecer procesos para hacer frente a riesgos, amenazas y crisis	24
7.1. Gestionar los riesgos	26
La gestión del riesgo electoral define el conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a mejorar los conocimientos sobre los riesgos electorales internos y externos, así como la comprensión contextual de dichos riesgos, a fin de implementar acciones oportunas para prevenirlos y mitigarlos. Por lo general, el proceso de gestión de riesgos incluye cinco elementos, como se muestra en la figura 7.1 y se describe a continuación	26
7.2. Fortalecer la resiliencia	29
7.3. Gestionar las crisis	35
8. Desarrollar capacidades y promover el aprendizaje continuo	42
9. Garantizar que los procesos adopten el enfoque de género y sean inclusivos	45
10. Otras formas de utilizar el marco	52
Bibliografía	54
Acerca de IDEA Internacional	57

INTRODUCCIÓN

Esta guía forma parte del Marco Integrado para la Protección de las Elecciones (en adelante, "el marco"). El propósito de la guía es presentar el concepto y los recursos que conforman el marco, así como trazar posibles vías para su utilización.

Conocer y utilizar todos los elementos del marco puede ayudar a las organizaciones usuarias de la guía a diseñar e implementar una estrategia integral para proteger la integridad de las elecciones.

CONTEXTO

Las elecciones democráticas son fundamentales para garantizar el funcionamiento de las sociedades democráticas. Sin embargo, cuando el alcance de los desafíos electorales es significativo y estos no se gestionan adecuadamente, pueden socavar la integridad de los procesos electorales y la credibilidad de los resultados de las elecciones. Por lo tanto, proteger la integridad electoral es de suma importancia para las sociedades democráticas.

Desafíos en materia de integridad electoral

Los desafíos en materia de integridad electoral ponen a prueba la dicha integridad. Pueden variar de un país a otro y de una región a otra. También pueden variar de un proceso electoral a otro. Por lo tanto, los desafíos en materia de integridad electoral pueden analizarse, comprenderse y explicarse de diferentes maneras.

Una forma de abordarlos consiste en distinguir entre los desafíos electorales relacionados con el proceso y aquellos relacionados con el contexto. Los desafíos vinculados con el proceso reflejan la complejidad que supone organizar elecciones técnicamente sólidas, que respeten los derechos del

Los desafíos en materia de integridad electoral ponen a prueba la integridad electoral.

conjunto de la ciudadanía. Estos desafíos pueden consistir en inconsistencias jurídicas, debilidades institucionales, problemas operativos o tecnologías poco fiables, entre otros. Los desafíos relacionados con el contexto reflejan entornos complejos en los que pueden desarrollarse las elecciones, a saber: contextos desafiantes en términos de seguridad, contextos marcados por procesos de exclusión y polarización social, contextos definidos por instituciones y procesos democráticos corruptos, contextos amenazados por peligros naturales o de origen humano, o entornos informativos difíciles, entre otros.

También es posible examinar las motivaciones de quienes cometen actos para socavar la integridad electoral. Los actores políticos pueden recurrir a esta táctica para obtener beneficios electorales personales o para su partido. En otros casos, adversarios extranjeros, grupos del crimen organizado o grupos terroristas pueden atacar contra la integridad electoral con el fin de perturbar y socavar las elecciones, erosionar las instituciones y los procesos democráticos, y generar crisis de las que puedan beneficiarse.

Otro enfoque clave para analizar los desafíos electorales consiste en examinar cómo estos pueden afectar los derechos y la participación de distintas personas y grupos, como las mujeres, los grupos históricamente discriminados o las personas con discapacidad.

Independientemente del enfoque que se adopte para examinar o abordar los desafíos en materia de integridad electoral, es fundamental tener en cuenta que los distintos desafíos suelen reforzarse mutuamente. En última instancia, la variedad y la magnitud de los desafíos determinarán los riesgos a los que se enfrenta la integridad electoral.

Cuando la integridad electoral se ve socavada o se pierde, los países pueden experimentar tensiones, perturbaciones y crisis políticas.

Consecuencias del debilitamiento de la integridad electoral

Cuando la integridad electoral se ve socavada o se pierde, los países pueden experimentar tensiones, perturbaciones y crisis políticas, que pueden ocasionar un mal funcionamiento de las instituciones democráticas —como los Parlamentos y los Poderes Ejecutivos— e impedir el normal funcionamiento de las sociedades. Cuando los gobiernos se conforman en medio de controversias electorales, pueden carecer de legitimidad tanto a nivel nacional como internacional.

Además, el rechazo de los resultados electorales puede provocar polarización social o agravar las tensiones existentes. Cuando la ciudadanía sale a la calle para defender sus causas, los efectos de las movilizaciones pueden paralizar a las sociedades. Las manifestaciones pueden conducir a democracias más sólidas, pero los regímenes autocráticos también pueden reprimir brutalmente las protestas. En entornos caracterizados por la desinformación y la difusión de información errónea, las protestas poselectorales también pueden organizarse para tomar el poder ilegalmente o para imponer acuerdos antidemocráticos de reparto del poder. Cuando el resultado es violencia a gran escala, las consecuencias pueden ser trágicas, con un saldo de muchas personas muertas y heridas, agresiones sexuales, personas desplazadas y

refugiadas, e infraestructuras devastadas. A largo plazo, el debilitamiento de la integridad electoral puede provocar recesiones económicas o crisis y conflictos prolongados, que a veces tienen repercusiones a nivel regional.

El espectro de posibles violaciones de los derechos humanos es amplio y abarca desde la privación de derechos hasta las amenazas existenciales. Si bien esto conlleva dificultades para toda la población, las mujeres, los grupos históricamente discriminados y los grupos en situación de vulnerabilidad suelen ser los más perjudicados.

¿Cuál es la finalidad del Marco Integrado para la Protección de las Elecciones?

Desde hace décadas se estudian y se enfrentan distintos desafíos electorales. Gran parte de la investigación, las políticas y las medidas relacionadas con este tema se han desarrollado gracias a las acciones de la asistencia electoral internacional.

Durante el período poscolonial, la prioridad inmediata fue garantizar que las elecciones fueran libres y justas. Este principio, basado en la Declaración Universal de Derechos Humanos promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, así como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966, se convirtió en una norma para los legisladores y los responsables de formular políticas electorales, así como para los encargados de evaluar la calidad de las elecciones. Por su carácter conciso y sus connotaciones, dicho principio brindó herramientas a los defensores de la democracia nacional y sirvió como referencia para los votantes de todo el mundo.

Sin embargo, incluso cuando la democracia cuenta con un amplio respaldo y existe la voluntad de organizar elecciones libres y justas, la complejidad técnica y el costo de los procesos electorales suponen obstáculos significativos y muchos países en transición o en desarrollo han enfrentado estos desafíos. El "enfoque del ciclo electoral" de 2005, desarrollado por organizaciones que implementan programas de asistencia electoral —por ejemplo, expertos del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)— y ampliamente respaldado por los organismos electorales y los donantes, se convirtió en un modelo muy utilizado en la gestión y la asistencia electoral (ACE, s. f.). Dicho enfoque, que distingue tres períodos (el preelectoral, el electoral y el poselectoral) y ocho subfases, aportó un orden muy necesario a la planificación, la financiación y la gestión de procesos electorales complejos¹. Además, contribuyó a promover la comprensión de que las elecciones no son acontecimientos aislados, sino procesos continuos y cíclicos.

Incluso cuando la democracia cuenta con un amplio respaldo y existe la voluntad de organizar elecciones libres y justas, la complejidad técnica y el costo de los procesos electorales suponen obstáculos significativos.

¹ Las ocho subfases son las siguientes: (1) el marco electoral legal e institucional; (2) la planificación y la preparación de la implementación de las actividades electorales. (3) la formación y la educación; (4) el registro de votantes, partidos políticos y observadores electorales. (5) la campaña electoral. (6) el desarrollo de la votación propiamente dicha; (7) el anuncio de los resultados electorales, y (8) la fase postelectoral.

No obstante, tanto la buena gestión electoral como las generosas acciones de la asistencia electoral internacional tienen limitaciones. Cuando las elecciones se organizan en contextos en que un régimen autocrático está muy arraigado, o donde las aspiraciones autocráticas son fuertes y prevalecen entre los actores políticos, el sistema de pesos y contrapesos puede resultar demasiado débil para garantizar elecciones libres y justas. Para abordar estas limitaciones, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad —convocada por IDEA Internacional y la Fundación Kofi Annan— aceleró el debate, la investigación y la acción con el objetivo de fortalecer la integridad electoral. La Comisión elaboró una definición de integridad electoral, según la cual elecciones con integridad son “elecciones basadas en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral” ([Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, pág. 6](#)). La Comisión también proporcionó una serie de recomendaciones nacionales e internacionales para alcanzar este objetivo.

En respuesta al llamado de la Comisión, los actores nacionales e internacionales fortalecieron la investigación, las políticas y las medidas dirigidas a consolidar la integridad electoral. Sin embargo, los desafíos electorales están en constante evolución. En los últimos años, la integridad de las elecciones se ha visto amenazada tanto en las democracias jóvenes como en las maduras. Este escenario refleja cambios políticos a nivel nacional, regional y global, así como la evolución de los sectores de la seguridad, la economía, el medio ambiente y la tecnología, entre otros, lo que conlleva la necesidad de trabajar de forma sostenida para promover los conocimientos y las prácticas necesarios para proteger la integridad electoral en todo el mundo.

El Marco Integrado para la Protección de las Elecciones, que se presenta en esta guía, forma parte de una iniciativa más amplia para proteger la integridad electoral. Sin embargo, el marco brinda varios aportes específicos:

- En primer lugar, el marco se centra en promover y respaldar una mayor implementación de los procesos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis para proteger la integridad electoral. Estos procesos cuentan con un amplio respaldo en sectores que tratan cuestiones de alto riesgo, pero su uso metodológico para proteger los procesos electorales es limitado.
- En segundo lugar, el marco ofrece una colección única de recursos: introduce a los usuarios en los conceptos clave para proteger los procesos electorales; los ayuda a evaluar y mejorar sus prácticas y políticas; contribuye al desarrollo de habilidades y capacidades relacionadas con la materia, y garantiza la incorporación del enfoque de género.
- En tercer lugar, al recopilar en una única base de datos diversos recursos para abordar problemas específicos relativos a la integridad electoral,

el marco ayuda a los usuarios a detectar y aprovechar sinergias entre distintos métodos y recursos.

En la primera parte de la guía se presenta el marco, se ofrecen definiciones, se explican los conceptos básicos y se describen sus elementos. En la segunda parte se presentan formas de implementar el marco en la práctica.

Cabe señalar que esta guía se basa en gran medida en el documento de debate de IDEA Internacional titulado *Protecting Elections: Risk Management, Resilience-Building and Crisis Management in Elections* [Proteger los procesos electorales: gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis en las elecciones] ([Alihodžić, 2023](#)), así como en el conjunto más amplio de publicaciones de IDEA Internacional sobre la gestión de riesgos electorales ([IDEA Internacional, s. f/b.](#); [Alihodžić, 2016](#); [Vincent, Alihodžić y Gale, 2021](#)) y en las lecciones aprendidas durante diversas elecciones celebradas en el contexto de crisis o situaciones de emergencia ([James, Clark y Asplund, 2023](#)). Para facilitar la lectura y el uso de la guía se redujo al mínimo la mención de estas fuentes, así como de otros conocimientos comunes entre investigadores y especialistas en materia electoral. (Todas las fuentes citadas se incluyen en la bibliografía). Además, todas las secciones de la segunda parte de la guía contienen recuadros de texto que remiten a experiencias relevantes de distintos países, recopiladas en una serie de estudios de casos originales realizados como parte del desarrollo del marco.

Parte 1

MARCO INTEGRADO PARA LA PROTECCIÓN DE LAS ELECCIONES

El objetivo de la primera parte de esta guía es facilitar la comprensión del Marco Integrado para la Protección de las Elecciones mediante la presentación de los principales términos, definiciones, conceptos y recursos.

1. TÉRMINOS Y DEFINICIONES CLAVE

En los ámbitos en los que se desarrollan políticas y prácticas en materia de integridad electoral se utilizan numerosos términos, definiciones y conceptos. Entre las principales definiciones propuestas o adoptadas por este marco se incluyen las siguientes:

- *La protección de las elecciones:*
 - forma parte de una iniciativa más amplia para fortalecer la integridad electoral;
 - se define como el conjunto de acciones dirigidas a prevenir, resistir o recuperarse de acontecimientos adversos que pueden erosionar la integridad de los procesos y los resultados electorales;
 - conforma el ámbito de acción de los organismos electorales, pero requiere de la colaboración entre diversos organismos y actores;
 - se basa en gran medida en acciones orientadas a la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis, y
 - adopta un enfoque inclusivo y la perspectiva de género.
- *Una elección íntegra* es toda elección basada “en los principios democráticos del sufragio universal y la igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales”, caracterizada por una preparación y una gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo electoral ([Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, 2012, pág. 6](#)).

- *El riesgo electoral* es la probabilidad de que se produzca un evento que puede incidir negativamente en el proceso electoral.
- *Un factor de riesgo electoral* es un elemento que incrementa el riesgo. Estos factores pueden ser internos o externos:
 - Los factores de riesgo internos (factores endógenos) son condiciones relacionadas con el proceso electoral que pueden ocasionar un incremento del riesgo electoral. Son propios de las elecciones y no existen fuera del contexto electoral.
 - Los factores de riesgo externos (factores exógenos) son condiciones relacionadas con el contexto que pueden ocasionar un incremento del riesgo electoral. Son características del contexto, independientemente de que se celebren elecciones o no.
- *La gestión del riesgo electoral* define el conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a mejorar los conocimientos sobre los riesgos electorales internos y externos, así como la comprensión contextual de dichos riesgos, a fin de implementar acciones oportunas para prevenirlos y mitigarlos.
- *Un desafío en materia de integridad electoral* es cualquier factor que puede poner a prueba la integridad electoral.
- *La vulnerabilidad electoral* es la exposición del proceso electoral a situaciones o actores perjudiciales.
- *Una amenaza electoral* es una situación o un actor que puede aprovechar las vulnerabilidades electorales.
- *La resiliencia electoral* es la capacidad de las instituciones y de los procesos electorales para mantener la continuidad ante situaciones de tensión o crisis.
- *El fortalecimiento de la resiliencia electoral* define el conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a fortalecer las instituciones y los procesos electorales para que sean capaces de hacer frente a las amenazas, por medio de la resistencia (= perseverancia), la adaptación (= flexibilidad) o la transformación (= modificación profunda de la forma de hacer las cosas).
- *Una crisis electoral* es una situación marcada por un daño existente o inevitable que afecta la integridad electoral, que se combina con una sensación de urgencia y gran incertidumbre.
- *La gestión de crisis electorales* consiste en el conjunto de acciones orientadas a prepararse para las crisis electorales y responder a ellas, así como a recuperarse y extraer aprendizajes.
- *Los recursos para restaurar la integridad electoral* son instrumentos —conocimientos, capacitación y herramientas de evaluación— desarrollados para abordar uno o varios desafíos que afectan los procesos electorales.

- *El enfoque de género* implica considerar de forma coherente y sistemática las diferencias y las desigualdades en razón del género entre mujeres, hombres y personas no binarias en la formulación, la implementación y la evaluación de los procesos y los resultados, con el fin de promover la inclusión y abordar las limitaciones sistémicas y estructurales que obstaculizan el logro de la igualdad de género.

2. CONCEPTOS CLAVE

El marco tiene por objetivo abordar de forma integral los siguientes elementos:

- (a) la gama de desafíos en materia de integridad electoral contemplados; (b) los tipos de salvaguardias de la integridad electoral analizadas; (c) el momento de la intervención; (d) los tipos de capacidades que resultan fortalecidas, y (e) la inclusión y el enfoque de género.

2.1. Tipología de los desafíos en materia de integridad electoral

La mayoría de los desafíos que enfrenta la integridad electoral pueden clasificarse en alguna de las categorías que se enumeran a continuación.

1. Autocratización y reformas electorales antidemocráticas ("retroceso democrático")

Estos desafíos comprenden acciones de los poderes Ejecutivos y Legislativos que socavan la integridad electoral. Cada vez más, los políticos con tendencias autocráticas recurren a elecciones democráticas en democracias bien establecidas para llegar al poder, pero luego dirigen sus acciones a erosionar las leyes, las instituciones y los procesos democráticos para mantenerse en el cargo. Este fenómeno se conoce como retroceso democrático o autocratización. Un indicio clave de este fenómeno es la erosión de la independencia institucional de los organismos electorales. Cuando las instituciones democráticas, incluidos los organismos electorales, no pueden hacer frente a estas presiones, la integridad electoral puede verse socavada.

2. Obstáculos y fallas en la gestión electoral y la resolución de conflictos

Estos desafíos refieren a obstáculos complejos y fallas no intencionales que afectan las elecciones. El proceso electoral debe contemplar los derechos y las necesidades de diversos actores, como los partidos políticos y los candidatos, sus partidarios, los observadores de la sociedad civil y la ciudadanía con derecho al voto, incluidas las personas y los grupos históricamente discriminados. Al mismo tiempo, el proceso electoral debe respetar procedimientos y plazos estrictos. Debido al alcance y la complejidad de esta tarea, pueden producirse —y a menudo se producen— errores por diversas razones: por ejemplo, obstáculos logísticos, errores técnicos o humanos, presiones externas, crisis o deficiencias para gestionar eficazmente los conflictos. Además, debido a la falta de recursos y financiación, los organismos electorales pueden carecer de personal o de fondos suficientes,

lo que les impide funcionar correctamente. Cuando estos obstáculos y fallas son significativos y no se resuelven adecuadamente, la integridad del proceso puede verse socavada.

3. Malas prácticas electorales (como el fraude y la corrupción)

Este conjunto de desafíos refleja acciones deshonestas de los actores electorales —nacionales y extranjeros— orientadas a obtener ventajas electorales. Estas malas prácticas pueden abarcar desde interferencias en momentos críticos del proceso electoral —por ejemplo, cometer fraude en el registro de votantes o el día de las elecciones— hasta la falsificación de los resultados electorales. Muchas malas prácticas electorales se basan en comportamientos corruptos, como la compra generalizada de votos para sobornar al electorado o el soborno de autoridades de mesa o de administradores electorales. Por lo tanto, el financiamiento y los gastos ilícitos o indebidos de los partidos políticos —incluido el uso desmesurado de recursos estatales— merecen especial atención. Los contextos que carecen de sólidos organismos de control y de organizaciones de la sociedad civil competentes son especialmente vulnerables a la proliferación de malas prácticas electorales.

4. Violencia (incluida la violencia de género)

Diferentes actores pueden cometer actos de violencia física o psicológica en las elecciones con distintos fines. La violencia relacionada con las elecciones suele ser una táctica para obtener ventajas electorales. Así, los partidos políticos pueden movilizar a sus simpatizantes o alentarlos a cometer actos violentos, mientras que los políticos en el poder pueden utilizar su aparato de seguridad con este fin. Estos actos de violencia se dirigen contra rivales políticos o sus partidarios, administradores electorales, o infraestructuras y materiales electorales fundamentales. La violencia también puede ser empleada por grupos que no buscan obtener ventajas electorales propiamente dichas, pero que desean desestabilizar el funcionamiento de las instituciones democráticas interfiriendo en los procesos electorales. Entre estos actores pueden figurar organizaciones terroristas, agentes armados no estatales o grupos del crimen organizado. Cuando se celebran elecciones en países que ya están atravesando situaciones de violencia generalizada (ya sea comunitaria, de género, terrorista o criminal), gestionar el proceso electoral en medio de esa violencia puede resultar especialmente difícil.

La violencia electoral suele dirigirse contra las mujeres y las personas y los grupos históricamente discriminados, como las minorías étnicas y sexuales y las personas con discapacidad. Las mujeres y los grupos históricamente discriminados que desempeñan funciones políticas y electorales se enfrentan habitualmente a ataques dirigidos —físicos, psicológicos, sexuales o digitales—, cuyo fin es reforzar los roles sociales y de género tradicionales y desalentar la participación. El riesgo, la amenaza o la experiencia de este tipo de violencia pueden disuadir a las mujeres y a los miembros de grupos históricamente discriminados de presentarse como candidatos, desempeñarse

La violencia relacionada con las elecciones suele ser una táctica para obtener ventajas electorales.

como funcionarios electorales o votar, lo que distorsiona la competencia y la deliberación políticas. En última instancia, este tipo de violencia erosiona la integridad electoral al socavar los principios de igualdad, inclusión y equidad.

5. Acciones maliciosas en línea

Debido a que los entornos digitales tienen características específicas, las acciones maliciosas en línea constituyen una categoría particular entre los desafíos en materia de integridad electoral. Dichas acciones a menudo forman parte de campañas híbridas más amplias y coordinadas para socavar los procesos democráticos. Estas amenazas pueden ser perpetradas por actores tanto extranjeros como nacionales, que explotan las vulnerabilidades electorales para influir en los patrones de voto, desestabilizar gobiernos elegidos democráticamente o erosionar la confianza pública en las elecciones. Las tácticas empleadas son variadas y cada vez más sofisticadas. Incluyen la interferencia y la manipulación coordinadas de información por parte de otros Estados o de actores vinculados con estos; la difusión deliberada o involuntaria de información falsa en campañas de desinformación o de difusión de información inexacta (la información falsa también puede propagarse de forma espontánea debido a la inquietud pública o a percepciones erróneas); los ciberataques contra infraestructuras electorales críticas, como las bases de datos de registro de votantes, y el acoso en línea o la incitación al odio para intimidar a los participantes. Las mujeres, especialmente las candidatas y las funcionarias electorales, están desproporcionadamente expuestas a estas amenazas por medio del acoso en línea y las campañas de desinformación sexistas. A medida que avanza la tecnología digital, surgen nuevos riesgos y, en este sentido, la inteligencia artificial (IA) —en particular, la IA generativa— proporciona una poderosa herramienta a los actores maliciosos para crear y amplificar contenidos falsos sofisticados a una escala y una velocidad sin precedentes.

6. Falta de confianza y percepciones públicas negativas

Un aspecto fundamental de la integridad electoral es garantizar que los procesos electorales —y, en consecuencia, los resultados que producen— gocen de una confianza generalizada.

Un aspecto fundamental de la integridad electoral es garantizar que los procesos electorales —y, en consecuencia, los resultados que producen— gocen de una confianza generalizada. En este sentido, la percepción pública es fundamental. Cuando las percepciones sobre la integridad electoral son ampliamente negativas, pueden tener consecuencias concretas y dar lugar a impugnaciones o al rechazo de los resultados electorales, incluso si esas impugnaciones se basan en información incorrecta. La falta de confianza y las percepciones negativas de la opinión pública pueden deberse a fallas internas del proceso, a la dinámica de los medios de comunicación o a percepciones públicas que socavan la confianza en las instituciones democráticas —y, por tanto, causan la apatía de los votantes—, o bien pueden ser el resultado de acciones antagonistas deliberadas.

7. Peligros naturales y de origen humano

Los desafíos electorales pueden provenir de peligros naturales, como inundaciones, olas de calor, terremotos, tormentas tropicales, incendios forestales y pandemias. Entre los peligros de origen humano se incluyen situaciones (o condiciones) como guerras e incidentes nucleares o biológicos. Cuando su alcance e intensidad son significativos, estos acontecimientos pueden dañar o destruir infraestructuras fundamentales —nacionales o subnacionales— para la celebración de elecciones y provocar desplazamientos y dificultades que pueden impedir que los partidos y los candidatos hagan campaña o que la ciudadanía emita su voto. Asimismo, la declaración del estado de emergencia —como respuesta gubernamental ante riesgos que se materializan— puede socavar la integridad del proceso electoral al limitar los derechos políticos de la ciudadanía y dificultar la competencia en igualdad de condiciones.

8. Exclusión y discriminación

Los patrones persistentes de exclusión y discriminación siguen limitando la participación y la representación sustantivas de las mujeres, las personas jóvenes y los grupos históricamente discriminados —incluidas las personas con discapacidad y las minorías étnicas— en los procesos electorales. Estos desafíos suelen agravarse cuando convergen múltiples identidades; por ejemplo, las mujeres jóvenes o las personas con discapacidad pertenecientes a comunidades minoritarias pueden enfrentarse a barreras superpuestas que restringen aún más su participación y su voz. Esta exclusión, arraigada en desigualdades estructurales, normas sociales restrictivas y un acceso desigual a los recursos y las oportunidades, puede producirse en cada etapa del ciclo electoral, lo que disuade a las personas de registrarse en el censo de votantes, votar, presentarse como candidatas en las elecciones o desempeñarse como funcionarias, personal u observadoras electorales. Cuando amplios sectores de la sociedad se desentienden, deliberadamente o no, las elecciones no logran captar la diversidad de voces y experiencias de la población, lo que debilita la legitimidad de los procesos electorales y de sus resultados.

Cabe señalar que las elecciones suelen enfrentar múltiples desafíos. Cuando los actores antagonistas y las interferencias externas se combinan, estos factores se refuerzan mutuamente, lo que exige un esfuerzo y una determinación considerables por parte de los organismos electorales, otras instituciones y la sociedad en conjunto para hacerles frente. Dado que los desafíos no se presentan de forma aislada, tampoco deberían implementarse aisladamente las acciones dirigidas a proteger la integridad electoral.

2.2. Tipos de salvaguardias de la integridad electoral

Existen diferentes enfoques para fortalecer la integridad electoral ante cualquier desafío. Este marco distingue tres tipos principales de salvaguardias de la integridad electoral: (a) las salvaguardias jurídicas; (b) las salvaguardias institucionales, y (c) las salvaguardias de gestión.

Las *salvaguardias jurídicas* constituyen la base de la integridad electoral. Por lo general, incluyen disposiciones de la constitución nacional, la legislación

electoral, y otras leyes y reglamentos relacionados. Para cada desafío electoral definido anteriormente, es probable que existan salvaguardias jurídicas específicas. Si no es así, deberían existir. Por ejemplo, para proteger los procesos electorales de las malas prácticas, la violencia y las interferencias malintencionadas, se establece que dichas prácticas son ilegales y se definen las sanciones correspondientes. La protección de las elecciones frente a procesos de autocratización suele lograrse garantizando la existencia de pesos y contrapesos constitucionales en relación con las responsabilidades que conlleva legislar las elecciones, administrarlas y resolver los conflictos electorales. La protección de las elecciones contra los riesgos naturales y de origen humano requiere la existencia de disposiciones legales transparentes para hacer frente a esas situaciones de manera colaborativa y democrática.

Las *salvaguardias institucionales* se refieren principalmente a la capacidad de los actores nacionales para mantener la integridad electoral en situaciones complejas. El mandato de organizar elecciones —tal como se define en el marco jurídico— puede recaer en uno o varios organismos estatales. Por lo general, los organismos electorales son organizaciones independientes encargadas de organizar el registro de votantes y de partidos políticos, elaborar el material electoral, establecer y gestionar los centros de votación, implementar las modalidades especiales de votación y consolidar los resultados de las elecciones, entre otras funciones. Otros organismos estatales, responsables de la seguridad, la lucha contra la corrupción, la regulación de los medios de comunicación, la gestión de contingencias y otras funciones, así como el Poder Judicial, pueden prestar apoyo, ocuparse de tareas específicas o resolver disputas. En los países en los que la integridad electoral está intrínsecamente amenazada, las instituciones especializadas en la justicia electoral desempeñan un papel fundamental en la protección de las elecciones. Para desempeñar sus funciones, estos organismos necesitan contar con competencias y recursos suficientes (humanos y financieros) que respalden sus mandatos y garanticen la imparcialidad y la eficacia de sus acciones a la hora de hacer frente a diversos desafíos.

Las salvaguardias jurídicas constituyen la base de la integridad electoral.

Los tres tipos de salvaguardias de la integridad electoral son más eficaces cuando están alineados.

Las *salvaguardias de gestión* se refieren a los procesos establecidos por los organismos electorales y otras organizaciones para proteger la integridad electoral. Son importantes porque incluso las mejores leyes electorales y las mejores disposiciones institucionales no siempre serán suficientes para prevenir los desafíos. Por lo tanto, la capacidad de los administradores electorales para desenvolverse en entornos en constante cambio (político, de seguridad o ambiental, por ejemplo) sigue siendo de suma importancia para la celebración de elecciones creíbles. Si bien la protección de la integridad electoral se asienta en el diseño general y en la gestión de los procesos electorales, muchos organismos electorales adoptan medidas adicionales para hacer frente de forma más eficaz a los riesgos, las amenazas y las crisis, principalmente mediante la puesta en marcha de procesos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis.

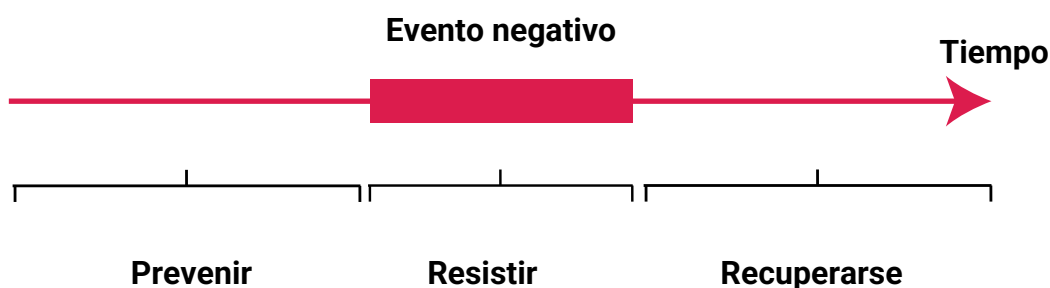
Los tres tipos de salvaguardias de la integridad electoral son más eficaces cuando están alineados. El marco jurídico es fundamental para garantizar

que los organismos electorales cuenten con bases sólidas para actuar con imparcialidad. Para adoptar e implementar procesos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis, es fundamental contar con capacidades y recursos organizativos sólidos. Una vez puestos en marcha, estos procesos proporcionarán información clave a los directivos de las organizaciones encargadas del desarrollo de las elecciones, así como a los legisladores, sobre las brechas jurídicas e institucionales que es preciso subsanar.

2.3. Secuencia temporal de las intervenciones para proteger la integridad electoral

En términos de etapas, las intervenciones dirigidas a proteger la integridad electoral —ya sean de carácter jurídico, institucional o de gestión— pueden centrarse en tres fases: (1) prevenir acontecimientos adversos; (2) resistir acontecimientos adversos, y (3) recuperarse de sus efectos negativos (figura 2.1).

Figura 2.1. Secuencia temporal de las intervenciones para proteger la integridad electoral



Fuente: Elaboración propia.

Este concepto puede aplicarse a cualquiera de los desafíos descritos en la subsección 2.1 y a cualquiera de los tres tipos de salvaguardias de la integridad electoral descritas en la subsección 2.2. En la tabla 2.1 se describe cada uno de los tipos de salvaguardias de la integridad electoral considerados, en términos de prevención de acontecimientos adversos, resistencia y recuperación.

En consecuencia, un desafío en materia de integridad electoral puede atravesar diferentes etapas: puede ser reconocido como un riesgo antes de convertirse en una amenaza y desembocar en una crisis. Este fenómeno puede ilustrarse mediante un ejemplo hipotético relativo a la inexactitud de los censos electorales el día de las elecciones, que entraría en la categoría de "obstáculos y fallas en la gestión electoral y la resolución de conflictos".

El hecho de que exista la probabilidad, por pequeña que sea, de que los censos electorales no sean exactos —lo que podría privar del derecho al

Tabla 2.1. Matriz: salvaguardias y secuencia temporal de las intervenciones

	Prevención de acontecimientos adversos	Resistencia ante acontecimientos adversos	Recuperación de los efectos de acontecimientos adversos
Salvaguardias jurídicas	Los principios de prevención y precaución, cuyo objetivo es evitar acontecimientos adversos, son elementos constitutivos de las leyes electorales.	Los legisladores generalmente procuran que la ley electoral faculte a los actores pertinentes para afrontar eficazmente cualquier situación que represente una amenaza para los procesos electorales.	En ocasiones, los legisladores prevén situaciones en las que se puede perder la integridad electoral o esta puede resultar gravemente dañada, y establecen mecanismos para su restablecimiento.
Salvaguardias institucionales	Establecer mandatos sólidos, contar con estructuras organizativas optimizadas y asignar recursos suficientes a los organismos electorales son factores que reducirán al mínimo la probabilidad de que se produzcan fallas.	Contar con mandatos sólidos, recursos, independencia funcional y agilidad operativa promueve la resiliencia de los organismos electorales para responder a distintas amenazas (tensiones y crisis).	La existencia de estructuras formales de colaboración interna (organizacional) y externa (interinstitucional), así como de recursos de contingencia, contribuirá a responder a las crisis y recuperarse de ellas.
Salvaguardias de gestión	El establecimiento de procesos sistemáticos de gestión de riesgos permitirá a los organismos electorales tomar decisiones informadas y oportunas para prevenir y mitigar acontecimientos adversos.	Las acciones orientadas al fortalecimiento de la resiliencia garantizarán que los organismos electorales puedan resistir las tensiones y las crisis derivadas de la materialización de riesgos, sin que esto afecte negativamente la integridad electoral.	Los procesos y protocolos de gestión de crisis permitirán a los organismos electorales prepararse y hacer frente a situaciones en las que la integridad electoral se pierda o se vea significativamente afectada.

Fuente: Elaboración propia.

voto a electores habilitados para votar el día de las elecciones— constituye el momento en que se considera que existe un riesgo. Dado que el riesgo puede o no materializarse, la integridad del proceso electoral aún no se ve afectada. Si el riesgo se identifica mucho tiempo antes del día de la votación, un organismo electoral podrá examinar la calidad de los registros de votantes de forma oportuna y corregir posibles inexactitudes para evitar problemas el día de las elecciones.

Sin embargo, si el riesgo se materializa —por ejemplo, si muchos centros de votación empiezan a informar sobre problemas significativos relativos a la exactitud de los censos electorales el día de las elecciones—, este se convierte en una amenaza que expone a los funcionarios electorales, a los votantes y a los partidos políticos a situaciones de tensión y crisis, lo que, en última instancia, pone en peligro la integridad del proceso y la credibilidad de los resultados. Un organismo electoral resiliente es aquel que está preparado para enfrentar este tipo de situaciones, logra mantener la continuidad de sus

operaciones y protege, al mismo tiempo, la integridad de las elecciones. Por ejemplo, un organismo electoral puede redirigir eficazmente a los votantes a los centros de votación en cuyos registros figuren sus nombres, o las mesas electorales pueden ofrecer la opción de emitir un voto provisional a los votantes que no figuren en el censo (un voto provisional es una papeleta que se introduce en un sobre con los datos del votante, con el fin de tenerla en consideración —añadiéndola a las demás papeletas— solo si se comprueba que el nombre del votante figura en el censo electoral de otra localidad y que el voto no se emitió allí). No obstante, si el organismo electoral no está preparado para hacer frente a inexactitudes a gran escala y el proceso de votación se detiene o continúa a expensas de su integridad, la situación podría derivar en una crisis, lo que requeriría respuestas urgentes para recuperar la integridad perdida mediante la adopción de soluciones confiables que permitan restablecer el curso normal del proceso. Por ejemplo, un organismo electoral que cuente con un plan de crisis que contemple este tipo de situaciones podría comunicar mensajes clave a opinión pública de forma eficaz y, posteriormente, asesorar y asistir a los votantes afectados para que adopten medidas que garanticen el respeto de sus derechos electorales.

Algunas amenazas y crisis pueden ser inevitables. Sin embargo, cuando toman por sorpresa a los organismos electorales, esto suele indicar que no se aprovecharon las oportunidades para considerarlas o identificarlas como riesgos. Lo mismo ocurre con las amenazas y las crisis, ya que es frecuente que las segundas se desarrollen a partir de las primeras. En lo que respecta a la secuencia temporal de las intervenciones dirigidas a proteger la integridad electoral, para garantizar un abordaje integral el marco promueve —fundamentalmente— la implementación sistemática de tres procesos de gestión: (a) un proceso de gestión de riesgos, como el método adecuado para hacer frente a los riesgos; (b) un proceso de fortalecimiento de la resiliencia, como el método adecuado para hacer frente a las amenazas, y (c) un proceso de gestión de crisis, como el método adecuado para hacer frente a las crisis.

Comprender y tener en cuenta estos conceptos particulares al diseñar las medidas dirigidas a proteger la integridad electoral contribuirá a poner orden en un proceso un tanto caótico. En las tablas 2.1 y 2.2 se muestra la relación entre los términos y los conceptos clave.

Sin embargo, es preciso comprender y apreciar la significativa superposición que existe entre los tres procesos de gestión, tanto en la teoría como en la práctica. Por lo tanto, cuando se implemente de forma independiente un proceso de gestión de riesgos, de fortalecimiento de la resiliencia o de gestión de crisis, este con frecuencia incluirá elementos de los otros dos procesos. Esto no es un defecto, sino más bien el resultado del pensamiento lógico y una prueba de la sinergia que existe entre los tres procesos.

2.4. Tipos de capacidades desarrolladas

Los recursos existentes para proteger los procesos electorales pueden clasificarse en función de las capacidades específicas a cuyo desarrollo contribuyen, independientemente de los desafíos que aborden, o de los

Tabla 2.2. Matriz: procesos de gestión y procesos clave

	Gestión de riesgos	Fortalecimiento de la resiliencia	Gestión de crisis
Enfoque	Riesgos (= posibles acontecimientos adversos)	Amenazas (= acontecimientos tangibles, aunque aún no se ha producido ningún daño)	Crisis (= ya se produjeron acontecimientos adversos o dichos acontecimientos son inevitables)
Causas y desencadenantes	Existen factores de riesgo (internos y externos)	Los riesgos se han materializado	No fue posible contener las amenazas
Consecuencias de una acción ineficaz	Los riesgos se convierten en amenazas	Las amenazas se convierten en crisis	Falla (= no es posible restablecer la continuidad)
Implementación	Implementar un proceso de gestión de riesgos (para identificar, evaluar, analizar, comunicar y abordar los riesgos)	Implementar un proceso de fortalecimiento de la resiliencia (para considerar estrategias de resistencia, ajuste o transformación frente a las amenazas)	Implementar un proceso de gestión de crisis (para preparar protocolos de crisis, desarrollar respuestas, y garantizar la recuperación y el aprendizaje)
Mitigación de los efectos negativos en relación con el momento en que se producen los acontecimientos adversos	Antes	Durante	Después

Fuente: Elaboración propia.

tipos de salvaguardias que se apliquen o del momento en que se realicen las intervenciones. El marco adopta un enfoque que distingue entre conocimientos, capacitación y recursos para la evaluación y el análisis.

Entre los *recursos de conocimiento* sobre la integridad electoral se incluyen manuales, artículos académicos, guías, documentos de políticas, *briefs*, documentos de debate, informes y otras publicaciones similares. Estos documentos abordan desde cuestiones electorales específicas propias de un contexto electoral y nacional determinado hasta desafíos globales para la integridad electoral. Por regla general, el objetivo de quienes elaboran estos recursos de conocimiento es promover la comprensión de los fenómenos e inspirar políticas y acciones entre los lectores.

Los *recursos de capacitación* sobre la integridad electoral incluyen planes de estudios, cursos y módulos de formación. Su objetivo es mejorar los conocimientos y las competencias de los profesionales del ámbito electoral y de los diversos actores interesados en el proceso electoral mediante actividades o espacios de desarrollo de capacidades. Por lo general, los recursos de formación se basan en materiales didácticos específicos. Las personas que imparten la formación suelen adaptar dichos materiales a

los contextos locales y a experiencias con las que los participantes puedan identificarse, a fin de promover la interacción y la reflexión entre pares. Un entorno de aprendizaje de este tipo permite a los participantes interpretar y asimilar mejor los conceptos nuevos, lo que se traduce, entre otras cosas, en cambios actitudinales y de comportamiento.

Entre los *recursos para la evaluación y el análisis* de la integridad electoral se incluyen encuestas, listas de verificación, y diversas bases de datos y aplicaciones informáticas en línea para la recopilación y el examen de datos. Sus resultados son fundamentales para alcanzar la comprensión de la situación necesaria para tomar decisiones informadas en materia de políticas y acción. Las herramientas de evaluación se utilizan principalmente para evaluar periódicamente una situación relacionada con la integridad electoral a nivel general o para determinar el estado de desafíos específicos en momentos concretos, mientras que las herramientas analíticas implican un seguimiento continuo de la evolución de los acontecimientos.

Cuando las acciones orientadas a proteger la integridad electoral son impulsadas por organizaciones y personas competentes, que cuentan con conocimientos y herramientas eficaces, su capacidad general para proteger la integridad electoral será sólida.

2.5. Enfoque de género

El objetivo del enfoque de género es comprender y considerar de forma sistemática las diferentes necesidades y experiencias económicas, sociales y culturales de los hombres, las mujeres y las personas no binarias, con el fin de garantizar que ninguna persona sea excluida o discriminada a causa de esas diferencias. Esto es especialmente importante porque, cuando las leyes, las políticas y los programas adoptan un enfoque único para todos los casos, con frecuencia generan resultados discriminatorios o ineficaces, pues ese enfoque unívoco suele basarse en un solo género, sin tener en cuenta a los demás (Johnson, 2022).

En el ámbito de la gestión electoral, esta cuestión incide en todos los aspectos del proceso electoral: el marco jurídico, el registro de votantes y partidos, la inscripción de candidaturas, la participación de los votantes, la planificación del día de las elecciones, la gestión de los centros de votación, la difusión de información y la evaluación de las elecciones (PNUD y ONU Mujeres, 2015).

3. RECURSOS CLAVE

El marco comprende cuatro recursos clave que se enumeran a continuación (el orden de presentación indica la secuencia de uso prevista):

- La *Guía para la protección de los procesos electorales* (es decir, este documento) proporciona una base teórica e introduce el Marco Integrado para la Protección de las Elecciones, junto con los recursos

que lo componen. También describe vías prácticas para que los actores nacionales del ámbito electoral puedan aplicar dicho marco.

- La publicación titulada *Encuesta de autoevaluación sobre la protección de los procesos electorales* ayuda a las organizaciones usuarias a evaluar sistemáticamente la importancia, el alcance y la calidad de las salvaguardias disponibles actualmente para proteger la integridad electoral. Disponer de esta información suele ser fundamental para optimizar las acciones destinadas a proteger los procesos electorales, ya sea a nivel institucional o nacional. Contar con una metodología de autoevaluación garantiza que los procesos de autoevaluación sean sólidos metodológicamente y seguros para la organización que los lleva adelante, que adopten el enfoque de género, y que promuevan el aprendizaje y la apropiación de los resultados. Cuando distintas organizaciones nacionales que tienen el mandato de proteger la integridad electoral o de contribuir a ella realizan autoevaluaciones, las conclusiones particulares pueden servir como punto de referencia para comparar experiencias, promover la coordinación de las acciones y mejorar así la eficacia general de las medidas destinadas a proteger la integridad de los procesos electorales.
- La publicación *Currículo sobre la protección de los procesos electorales* se elaboró específicamente para ayudar a los usuarios del marco a adquirir conocimientos y habilidades prácticas sobre los conceptos clave de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis en los procesos electorales. Este programa de formación ofrece un aprendizaje basado en actividades y técnicas participativas de educación para personas adultas, como ejercicios de simulación teórica, con el fin de lograr resultados de aprendizaje específicos. Además, combina bibliografía pertinente, estudios de caso, material electoral, sitios web y recursos audiovisuales.
- El Portal de Recursos para la Protección de las Elecciones permite a los usuarios encontrar y reunir rápidamente conocimientos comparados, experiencias, políticas y otros recursos para afrontar desafíos electorales específicos. Se trata de una base de datos que consolida más de 300 recursos sobre políticas, prácticas e investigaciones —desarrollados por organismos electorales, instituciones que brindan asistencia electoral, académicos y donantes— que reflejan prácticas nacionales, regionales y globales. El portal permite a los usuarios buscar recursos a partir de las categorías descritas en la primera parte de esta guía.

La *Herramienta de Gestión de Riesgos Electorales* de IDEA Internacional y los recursos asociados, incluidas las guías sobre factores de riesgo internos y externos, complementan el marco.

Parte 2

IMPLEMENTACIÓN

4. PRINCIPALES CONSIDERACIONES PARA LOS ACTORES RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN

El marco puede aplicarse de muchas formas, dependiendo de las necesidades específicas de las instituciones encargadas de su implementación, del alcance de las acciones y de las disposiciones jurídicas, institucionales o de gestión existentes.

En esta segunda parte de la guía se presenta un escenario amplio e ideal, en el cual el marco se implementa como parte de una acción conjunta del gobierno o de la sociedad para proteger la integridad electoral. El escenario propuesto se basa en buenas prácticas comparadas, respaldadas por una serie de estudios de caso originales, así como por las lecciones aprendidas como resultado de pruebas y aplicaciones piloto del marco desarrolladas entre 2023 y 2025.

En consecuencia, los principales pasos a considerar al implementar el marco son los siguientes:

- tomar la iniciativa y establecer mecanismos de colaboración;
- desarrollar una evaluación de referencia y un plan de acción a nivel nacional;
- establecer procesos para hacer frente a riesgos, amenazas y crisis;
- desarrollar capacidades y promover el aprendizaje continuo, y
- garantizar que los procesos adopten el enfoque de género y sean inclusivos.

Estos temas se analizan en las secciones 5 a 9 de esta guía.

Lo ideal sería que las acciones destinadas a proteger los procesos electorales contaran con la participación de diversos actores nacionales, con mandatos, conocimientos y recursos pertinentes.

5. TOMAR LA INICIATIVA Y ESTABLECER MECANISMOS DE COLABORACIÓN

Debido a la diversidad que caracteriza a los riesgos, las amenazas y las crisis electorales, lo ideal sería que las acciones destinadas a proteger los procesos electorales contaran con la participación de diversos actores nacionales, con mandatos, conocimientos y recursos pertinentes. Quién toma la iniciativa, quiénes participan y cómo se coordinan las acciones son cuestiones clave.

Dado que la integridad electoral es un bien público prioritario para las democracias, la iniciativa de proteger los procesos electorales suele proceder de organismos gubernamentales de alto nivel. Sin embargo, en muchos casos, estas acciones pueden ser impulsadas por los organismos electorales o por las organizaciones que prestan un apoyo fundamental a los procesos electorales, como las fuerzas del orden o los organismos del sector de la seguridad.

Sobre la base de las experiencias existentes, es posible formular un conjunto inicial de preguntas para los países y las organizaciones que consideren la posibilidad de aplicar el marco, a saber:

- ¿Qué organismo nacional está mejor posicionado para poner en marcha una iniciativa integral para proteger los procesos electorales (es decir, qué organismo cuenta con más autoridad o capacidad de convocatoria para garantizar que la iniciativa reciba la atención necesaria e impulse la acción de los actores relevantes)?
- ¿Qué otros actores estatales deberían participar?
- ¿Qué actores no estatales deberían participar?
- ¿La configuración y la dinámica de las reuniones deberían modificarse (por ejemplo, a lo largo del ciclo electoral o en función de los desafíos abordados)?
- ¿Quién debería asumir el papel de coordinador principal (ya que, una vez iniciado el proceso, el organismo que lo impulsó podría no ser la entidad más idónea para liderarlo)?
- ¿Qué medidas deben tomarse para garantizar que estos procesos sean inclusivos y adopten el enfoque de género?

Para responder a estas preguntas, la(s) organización(es) que tome(n) la iniciativa debería(n) considerar la posibilidad de convocar a otras instituciones y organizaciones relevantes para realizar autoevaluaciones utilizando la

publicación [Encuesta de autoevaluación sobre la protección de los procesos electorales](#), que forma parte del marco. Los resultados generarán un conjunto único de datos valiosos para comprender las diferentes perspectivas sobre los desafíos percibidos en materia de integridad electoral; la importancia de actuar para abordar esos desafíos; los mandatos de las organizaciones; la solidez de las salvaguardias jurídicas, institucionales y de gestión, y las prácticas, los recursos, las brechas y las superposiciones (dentro de las organizaciones y entre ellas).

Las lecciones aprendidas contribuirán a lograr una comprensión compartida y a crear un proceso sólido del que todos los actores clave puedan apropiarse.

6. DESARROLLAR UNA EVALUACIÓN DE REFERENCIA Y UN PLAN DE ACCIÓN A NIVEL NACIONAL

El siguiente paso en la aplicación del marco consiste en la colaboración para realizar una evaluación nacional de referencia.

La evaluación debería, como mínimo, identificar y describir los siguientes elementos:

- los principales riesgos para la integridad electoral y los factores de riesgo subyacentes (deben considerarse tanto los factores de riesgo relacionados con el proceso como los relacionados con el contexto; se sugiere consultar las guías de IDEA Internacional sobre los factores de riesgo internos y externos ([Alihodžić et al., 2024a, 2024b](#)));
- la probabilidad y el impacto de los riesgos (los mapas de calor del riesgo electoral son una herramienta útil para realizar este tipo de evaluaciones y clasificaciones; ver [Alihodžić, 2024](#)).
- las posibles respuestas: por lo general, además de los esfuerzos de prevención, una mayor probabilidad o gravedad de los riesgos requerirá la implementación de medidas para prepararse y responder a las amenazas y las crisis concomitantes (ver 2.3: Secuencia temporal de las intervenciones para proteger la integridad electoral).

Cabe señalar que los puntos anteriores coinciden con etapas fundamentales de los procesos de gestión de riesgos, que se explican más adelante (ver 7.1: Gestionar los riesgos). Por lo tanto, las organizaciones que implementen procesos formales de gestión de riesgos estarán en condiciones de liderar este tipo de ejercicios o de contribuir a ellos.

El desarrollo de una evaluación de referencia mediante un proceso amplio, inclusivo y consultivo cumplirá varios propósitos. En primer lugar, los aportes de múltiples y diversos actores garantizarán la diversidad de perspectivas, lo que, a su vez, aportará integridad a las acciones. Todas las organizaciones

Recuadro 5.1. Experiencias comparadas de iniciativas y acciones colaborativas para proteger los procesos electorales

Australia (Victoria): la colaboración interinstitucional se centra en riesgos naturales y amenazas contra la seguridad (ver [Martínez i Coma, 2023](#))

En Australia, la Comisión Electoral de Victoria mantiene contactos regulares con el organismo del gobierno del estado de Victoria, encargado de coordinar la gestión de emergencias (Emergency Management Victoria, EMV). A medida que se aproxima la fecha de las elecciones, los contactos se intensifican hasta el punto de que el comisionado electoral cuenta con representación en todas las reuniones del Equipo Estatal de Gestión de Emergencias. Este enfoque se adoptó en 2018. Como resultado del establecimiento de vínculos con el sector de emergencias, la Comisión Electoral de Victoria trabaja de forma cooperativa, no aislada. Gracias a esa estrecha colaboración, EMV recibe información sobre la ubicación de todos los centros de votación, mientras que la Comisión Electoral de Victoria recibe información sobre, por ejemplo, desastres naturales, amenazas contra la seguridad y otros factores que podrían afectar el desarrollo de las elecciones. La relación institucional entre ambos organismos se fue construyendo progresivamente y ha dado lugar al intercambio de recursos. Por ejemplo, los equipos de cartografía del Sistema de Información Geográfica de ambas organizaciones colaboran entre sí y comparten datos. Así, la Comisión Electoral de Victoria puede superponer mapas de respuesta a emergencias con sus propios mapas para identificar los distritos electorales que registran el mayor número de personas afectadas por las inundaciones.

Brasil: un comité conjunto de crisis reúne a actores estatales y no estatales (ver [Tarouco, 2023](#))

En 2018 se constituyó en Brasil un comité conjunto de crisis que reúne al consejo superior del Tribunal Superior Electoral (TSE) y a otras autoridades, como el ministro de Seguridad Pública, el fiscal general y el presidente del Colegio de Abogados de Brasil. Durante la campaña electoral de 2018 dicho comité se centró en hacer frente a las campañas de desinformación contra el TSE, mediante una labor desplegada junto con los medios de comunicación y la sociedad civil para promover la verificación de datos. Durante la preparación de las elecciones locales de 2020, que tuvieron lugar en el contexto de la pandemia de la Covid-19, el comité garantizó la coordinación de acciones entre diversos organismos estatales: por ejemplo, promovió el intercambio de información sobre los ciclos de contagio y colaboró con el Poder Legislativo para posponer las elecciones por un mes. Además, el comité diseñó un protocolo sanitario especial para las elecciones de 2020, que incluyó la suspensión de la identificación biométrica de los votantes para evitar la propagación del virus por medio del contacto con el escáner.

El comité mantuvo un papel clave en el abordaje de las amenazas que afectaron a las elecciones generales de 2022. Ese año el foco se centró en la necesidad de fortalecer la legitimidad del proceso electoral. El TSE creó un Comité de Transparencia que reunió a numerosos académicos de distintas universidades y a diversas instituciones de la sociedad civil para hacer frente a las acusaciones de fraude formuladas por el Gobierno contra el Tribunal.

Canadá: el Marco de Integridad Electoral facilita la colaboración entre diversos organismos para proteger los procesos electorales (ver [Elections Canada, s. f.](#))

Elections Canada creó el Marco de Integridad Electoral (Electoral Integrity Framework) en respuesta al hecho de que las amenazas —por ejemplo, actos delictivos, terrorismo, ciberataques, interferencias nacionales y extranjeras, o campañas para difundir información inexacta— son complejas y van más allá de las fronteras nacionales y del ámbito de la gestión electoral. Por lo tanto, Elections Canada coordina sus acciones con las de otras organizaciones federales que contribuyen a la seguridad de las elecciones, como el Centro de Seguridad de las Comunicaciones (Communications Security Establishment, CSE), el Centro Canadiense de Ciberseguridad (Canadian Centre for Cyber Security, parte del CSE), el Servicio Canadiense de Inteligencia en materia de Seguridad (Canadian Security Intelligence Service), la Real Policía Montada de Canadá (Royal Canadian Mounted Police), el ministerio federal responsable de la seguridad pública y la coordinación de la seguridad nacional (Public Safety Canada) y el ministerio de relaciones exteriores de Canadá (Global Affairs Canada).

Recuadro 5.1. Experiencias comparadas de iniciativas y acciones colaborativas para proteger los procesos electorales (cont.)

Kenia: colaboración multiinstitucional y colaboración bilateral, junto con la opción de no participar (ver [Kamindo, 2024](#))

La colaboración interinstitucional para proteger la integridad electoral se lleva a cabo por medio del Programa de Acuerdos de Seguridad Electoral (Election Security Arrangement Program), un marco multiinstitucional liderado por la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC) para la coordinación, la colaboración y la asociación en materia de seguridad electoral. Otros actores son el Servicio Nacional de Policía, el Poder Judicial, la Oficina del Director de la Fiscalía, la Comisión Nacional de Cohesión e Integración, la Autoridad Independiente de Supervisión Policial, el Comité Directivo Nacional para la Consolidación de la Paz y la Gestión de Conflictos, la Oficina del Registrador de Partidos Políticos, las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil y los medios de comunicación. Otras formas de colaboración comprenden los compromisos de la IEBC con organizaciones particulares. Por ejemplo, es necesaria la colaboración con la Comisión de Ética y Lucha contra la Corrupción para supervisar el cumplimiento de los requisitos para la designación de candidaturas.

Sin embargo, la colaboración no siempre debe ser incondicional. Durante la preparación de las elecciones generales de 2022, el Ministerio del Interior y de Coordinación del Gobierno Nacional inició y estableció un Foro Consultivo Nacional Multiinstitucional sobre Preparación Electoral, integrado por todos los ministerios, organismos y departamentos responsables del ciclo electoral. No obstante, la IEBC optó por no participar, pues consideró que el foro vulneraba su independencia y podía erosionar la confianza pública en la Comisión.

Sudáfrica: la colaboración intergubernamental durante la pandemia de la Covid-19 garantizó que las elecciones parciales pudieran celebrarse según lo previsto (ver [Matatu, 2023](#))

A causa de la pandemia de la Covid-19 se requirió una mayor colaboración entre la Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) de Sudáfrica y diversos organismos gubernamentales para preparar la celebración de las elecciones parciales de noviembre de 2020. El Departamento de Salud brindó asesoramiento técnico para la elaboración de directrices sanitarias aplicables a los procesos de registro y votación. El Ministerio del Interior también contribuyó durante la fase de registro, mientras que el Gobierno aseguró a la IEC que se pondrían a disposición recursos adicionales para adquirir equipos individuales de protección y afrontar otros gastos relacionados con la Covid-19. A lo largo de ese proceso, la IEC mantuvo una comunicación regular con los partidos políticos, a fin de plantear los desafíos identificados y garantizar la participación de los actores relevantes. Las elecciones parciales se desarrollaron según lo previsto y registraron una participación del 37,83 por ciento, una tasa que está en consonancia con la registrada en elecciones parciales anteriores, no afectadas por la pandemia de la Covid-19.

Suecia: un esfuerzo de todo el Gobierno para proteger la integridad de las elecciones (ver [Bay, 2025](#))

En Suecia la gobernanza y la gestión de las elecciones están descentralizadas, por lo que la coordinación entre los actores responsables es un elemento esencial del sistema sueco. En consecuencia, el componente central de la iniciativa del Gobierno sueco para proteger las elecciones de 2018 fue el establecimiento de redes de cooperación electoral. La red nacional inicial se creó por solicitud de la Autoridad Electoral de Suecia en 2017 y reunió a las autoridades electorales y a los principales organismos responsables de la protección del proceso electoral. Durante las elecciones de 2018 y 2019 fue copresidida por la Agencia Sueca de Contingencias Civiles y el Servicio de Seguridad de Suecia. El grupo se reunió periódicamente antes y durante las elecciones para coordinar las acciones preventivas y fortalecer la capacidad conjunta de respuesta ante situaciones de crisis.

A principios de 2021 la Autoridad Electoral de Suecia y los actores participantes evaluaron este mecanismo y reconocieron la necesidad de crear una red permanente de cooperación electoral, en consonancia con la

Recuadro 5.1. Experiencias comparadas de iniciativas y acciones colaborativas para proteger los procesos electorales (cont.)

recomendación de la Comisión Europea. La red permanente, creada por la Autoridad Electoral de Suecia a finales de 2021, contó con la participación de la Autoridad Electoral, las Juntas Administrativas de los Condados, la Agencia Sueca de Contingencias Civiles, la Agencia de Defensa Psicológica, la Autoridad Policial y el Servicio de Seguridad. La red nacional de cooperación puede designar grupos de trabajo *ad hoc* conformados por expertos para abordar áreas temáticas específicas, como la coordinación de la comunicación y la ciberseguridad o la planificación de escenarios y ejercicios. La red realiza evaluaciones periódicas, actividades de planificación y simulaciones teóricas antes de las elecciones para identificar posibles riesgos, desarrollar actividades preventivas y planificar respuestas frente a diversos ataques al sistema electoral. Durante los períodos electorales la red establece un foro operativo a fin de reforzar la capacidad gubernamental para identificar, contrarrestar y recuperarse de las amenazas que afectan al proceso electoral.

Ucrania: colaboración interinstitucional para proteger la integridad electoral durante el conflicto armado (ver Anguelova, 2025)

Con el fin de proteger la integridad de los procesos electorales durante el conflicto armado que se inició en 2014, la Comisión Electoral Central de Ucrania fortaleció la colaboración con el Servicio de Seguridad de Ucrania, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional, entre otros organismos. Entre las áreas de colaboración se incluyeron la seguridad de la infraestructura electoral y la prevención de perturbaciones —como los ciberataques—, así como la respuesta a las amenazas físicas contra los actores electorales.

Paralelamente, los vínculos con diversas organizaciones no gubernamentales nacionales y con las organizaciones internacionales, que antes eran de confrontación, se transformaron en vínculos de colaboración. Diversos organismos de la sociedad civil contribuyeron al desarrollo de protocolos electorales, a la educación de los votantes y a la elaboración de manuales de capacitación para los agentes de policía dedicados a la seguridad de las elecciones. La Comisión Electoral Central consideró de forma activa las recomendaciones de estos actores para perfeccionar las prácticas en los sucesivos ciclos electorales.

participantes, ya sean actores estatales o no estatales, podrán realizar una contribución significativa. En segundo lugar, la apropiación es crucial para la acción, ya que hay evidencia de que las organizaciones con mandato para actuar se muestran más dispuestas a hacerlo cuando se apropian de la información y del análisis y confían en estos recursos. Por último, la evaluación de referencia antes propuesta será compatible con los procesos existentes de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis que algunos actores estatales ya podrían estar aplicando.

7. ESTABLECER PROCESOS PARA HACER FRENTE A RIESGOS, AMENAZAS Y CRISIS

Una vez que los organismos estatales pertinentes han desarrollado una comprensión común de los principales factores de riesgo electoral, así como de su probabilidad y gravedad, y han definido las posibles vías de acción, deberían vincularlos con procesos que garanticen una colaboración continua o poner en marcha nuevos procesos a tal fin. También deberían garantizar

Recuadro 6.1. Experiencias comparadas de evaluaciones y planes para proteger la integridad electoral

Perú: las encuestas poselectorales sirven de base para mejorar las medidas de protección de los ciclos electorales posteriores (ver [Arias Valverde y Adrianzén Rossi, 2025](#))

En el período inmediatamente posterior a las elecciones regionales y municipales de 2022, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) realizó una encuesta virtual dirigida a dos grupos específicos: los coordinadores distritales, responsables de la administración a nivel de los distritos, y los coordinadores de los centros poblados rurales, encargados de las jurisdicciones rurales de los diferentes distritos. De un total de 2.384 encuestas enviadas a los coordinadores distritales, se recibieron 682 respuestas (28 por ciento). De los 1.349 coordinadores de centros poblados rurales a los que se les envió la encuesta, solo 371 respondieron (29 por ciento). Las respuestas a la encuesta se utilizaron para identificar y comprender los problemas que afectaron las operaciones durante la jornada electoral, con el fin de analizarlos y orientar la planificación de elecciones posteriores.

IDEA Internacional: una década y media de talleres de evaluación de riesgos electorales (ver [IDEA Internacional, s. f./c](#))

Desde 2010, IDEA Internacional colabora con numerosos organismos electorales para realizar talleres de análisis del contexto. Estos eventos reúnen a representantes de diversos actores nacionales vinculados con el ámbito electoral, a saber, funcionarios electorales de sedes centrales y oficinas regionales; el sector de la seguridad y otros organismos estatales con mandatos electorales; organizaciones de la sociedad civil, y representantes del ámbito académico, entre otros. Entre 2023 y 2025 estos talleres se modificaron para adaptarse a las innovaciones introducidas por el Marco Integrado para la Protección de las Elecciones. Por lo general, un solo taller combina varias sesiones en las que los participantes identifican los factores de riesgo electoral relacionados tanto con el proceso como con el contexto en regiones específicas del país, clasifican los riesgos (evalúan su probabilidad e impacto potencial) y consideran las posibles acciones. Las conclusiones se consolidan en el informe del evento, que sirve de punto de partida para elaborar un plan de acción nacional. Es importante destacar que este tipo de eventos permiten a los participantes lograr una comprensión común de los conceptos clave y apropiarse de los resultados.

IDEA Internacional: Encuesta de Autoevaluación sobre la Protección de los Procesos Electorales ([IDEA Internacional, 2026](#))

La Encuesta de Autoevaluación sobre la Protección de los Procesos Electorales de IDEA Internacional, desarrollada y probada entre 2023 y 2025, ayuda a los usuarios a evaluar de forma sistemática los desafíos en materia de integridad electoral, la relevancia de su mandato, y las salvaguardias jurídicas, institucionales y de gestión. La encuesta incluye una sección para el análisis de los resultados y la elaboración de la tabla de puntuación para la protección de las elecciones. En esencia, el uso de la encuesta permite a las organizaciones identificar posibles brechas y áreas de mejora. Esta toma de conciencia es fundamental para optimizar las acciones nacionales o institucionales destinadas a proteger los procesos electorales. Cuando distintas organizaciones nacionales que tienen el mandato de proteger la integridad electoral o de contribuir a ella realizan autoevaluaciones, las conclusiones particulares pueden servir como punto de referencia para comparar experiencias, promover la coordinación de las acciones y mejorar así la eficacia general de las medidas destinadas a proteger la integridad de los procesos electorales.

Suecia: un análisis de la seguridad electoral en seis pasos (ver [Bay, 2025](#))

En el marco de las elecciones de 2022, la Autoridad Electoral elaboró un manual para guiar el análisis de la seguridad operativa en el marco del proceso de administración de las elecciones. El objetivo específico de la herramienta es permitir a los actores locales y regionales evaluar, prevenir y defenderse mejor de las amenazas que pueden afectar el proceso electoral. Se trata de un proceso de seis pasos basado en el método de análisis de la seguridad definido por el Servicio de Seguridad de Suecia. En primer lugar se realiza una descripción del proceso electoral, teniendo en cuenta los factores y las condiciones locales. En segundo lugar se identifican los activos que requieren protección (valores protegidos), que se evalúan en función del impacto potencial de una vulneración de la seguridad. En tercer

Recuadro 6.1. Experiencias comparadas de evaluaciones y planes para proteger la integridad electoral (cont.)

lugar se identifican las posibles amenazas para las elecciones a partir de una evaluación nacional de amenazas de referencia, así como de evaluaciones locales de amenazas. En cuarto lugar se identifican las vulnerabilidades de las medidas de seguridad existentes. En quinto lugar se definen medidas de seguridad para abordar las vulnerabilidades detectadas. En sexto lugar se elabora un plan integral de seguridad, en el que se priorizan las acciones según el nivel de riesgo y se asignan responsabilidades. El método incorpora matrices de evaluación de riesgos que tienen en cuenta tanto la probabilidad como los impactos de las amenazas, con el objetivo de orientar la toma de decisiones.

que las acciones destinadas a proteger los procesos electorales tengan la capacidad de responder a entornos cambiantes.

En este sentido, tres procesos de gestión —la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis— pueden desempeñar un papel crucial. Tanto los gobiernos como los sectores que gestionan bienes de gran importancia y alto riesgo pueden implementar estos procesos de gestión. Sin embargo, la mayoría de los organismos electorales que ponen en marcha estos procesos los implementan de manera insuficiente. En la tabla 7.1 se presenta la correspondencia básica entre los objetivos generales de los tres procesos y su implementación en un contexto electoral.

En esta sección se definen los elementos clave de los procesos relacionados, a fin de orientar las vías de programación e implementación que los usuarios del marco pueden seguir.

7.1. Gestionar los riesgos

La gestión del riesgo electoral define el conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a mejorar los conocimientos sobre los riesgos electorales internos y externos, así como la comprensión contextual de dichos riesgos, a fin de implementar acciones oportunas para prevenirlos y mitigarlos. Por lo general, el proceso de gestión de riesgos incluye cinco elementos, como se muestra en la figura 7.1 y se describe a continuación.

1. *La identificación de riesgos* implica considerar posibles acontecimientos negativos (riesgos) y los factores (factores de riesgo) que pueden contribuir a ellos.
2. *La evaluación de riesgos* clasifica los factores de riesgo en función de su probabilidad e impacto percibidos. Los [mapas de calor de riesgos](#) son una herramienta ampliamente utilizada en el proceso de clasificación de riesgos (ver la figura 7.2).
3. *El análisis de riesgos* consiste en recopilar y examinar datos sobre diversos riesgos para establecer si esos riesgos se están materializando. Se definen indicadores observables para los distintos factores de riesgo y se desarrollan y aplican métodos de recolección de datos (por ejemplo, datos desagregados por sexo, cuando es posible). Es importante destacar que

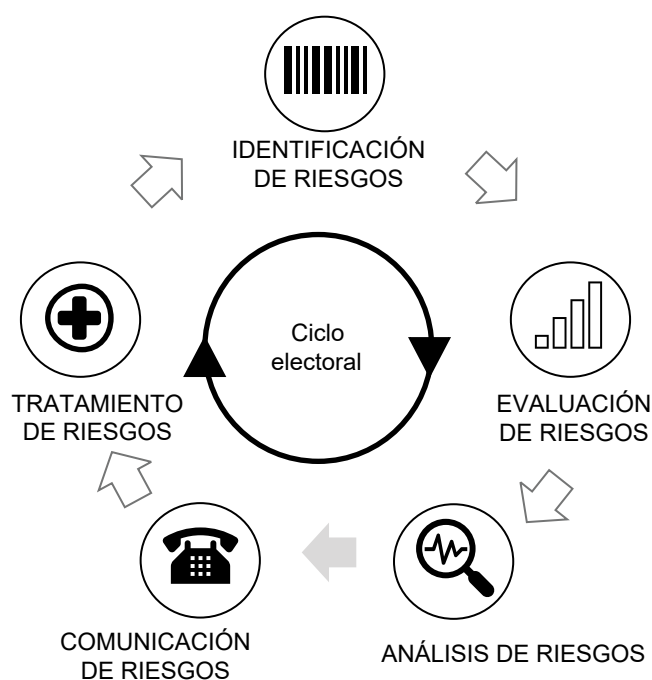
se trata de una oportunidad para analizar y distinguir la evolución de los riesgos en diferentes zonas geográficas (dimensión espacial) y en distintas fases del ciclo electoral (dimensión temporal), así como para identificar los vínculos entre los distintos riesgos y la variación de sus efectos en función de las características demográficas de la población (por ejemplo, edad, sexo, etnia o raza).

Tabla 7.1. Objetivos de los tres procesos de gestión y su implementación en un contexto electoral

Principal objetivo del proceso	Implementación en un contexto electoral
La gestión de riesgos consiste principalmente en prevenir situaciones que pueden repercutir negativamente en los objetivos.	Identificar y prevenir acontecimientos negativos que pueden socavar la integridad de los procesos electorales.
El fortalecimiento de la resiliencia consiste principalmente en garantizar la continuidad mediante la capacidad de resistir tensiones y perturbaciones.	Fortalecer los procesos y las instituciones electorales para resistir los impactos negativos de los riesgos que se materializan, sin perder la continuidad.
La gestión de crisis consiste principalmente en recuperarse de los impactos perjudiciales.	Garantizar una recuperación efectiva cuando se pierde la integridad de los procesos y de las instituciones electorales, o cuando dicha integridad resulta gravemente afectada.

Fuente: Alihodžić, S., *Protecting Elections: Risk Management, Resilience-Building and Crisis Management in Elections* [Proteger los procesos electorales: gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis en las elecciones] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.44>>.

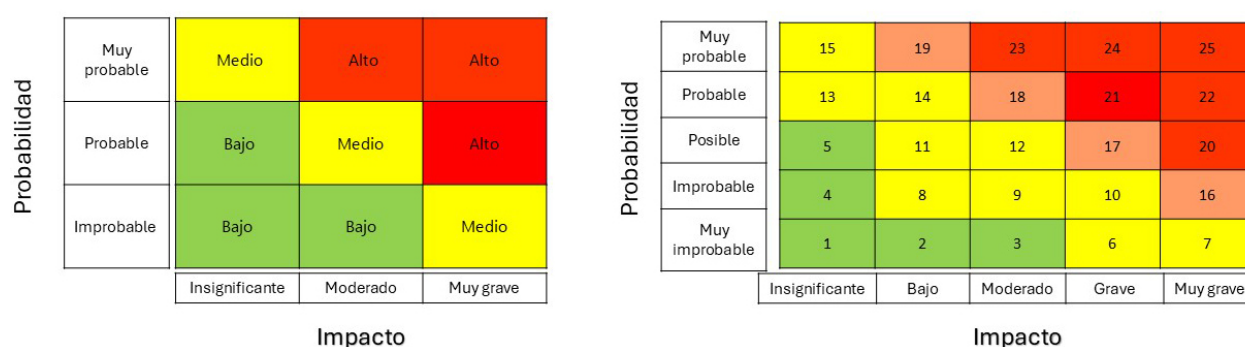
Figura 7.1. Modelo del proceso o ciclo de gestión de riesgos



Fuente: Elaboración propia.

4. *La comunicación de los riesgos* garantiza que todos los equipos y las personas relevantes, tanto dentro como fuera de una organización, estén al tanto de los riesgos. Dado que muchos riesgos electorales son dinámicos, la comunicación debe ser oportuna y contemplar el enfoque de género. Además, la comunicación de riesgos requiere una cultura organizacional que esté adecuadamente preparada para abordar riesgos.
5. *El tratamiento de los riesgos* tiene lugar cuando los responsables de la gestión de riesgos, como los directivos o los líderes de una organización, adoptan medidas concretas para evitar que los riesgos se materialicen —entre ellas, la derivación a otras unidades funcionales u organizaciones externas— o ponen en marcha medidas de mitigación, como, por ejemplo, procesos orientados al fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis.

Figura 7.2. Ejemplos de mapas de calor de riesgos (matriz de 3 x 3 a la izquierda y matriz de 5 x 5 a la derecha)



Fuente: Alihodžić, S., “Electoral risk heat maps: At the intersection of risk management, resilience-building and crisis management” [Mapas de calor del riesgo electoral: la intersección entre la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis], 7 de marzo de 2024, <<https://www.idea.int/news/electoral-risk-heat-maps-intersection-risk-management-resilience-building-and-crisis>>, consultado el 25 de septiembre de 2024.

La gestión de riesgos, una vez establecida, debe ser una labor continua. Por lo tanto, IDEA Internacional describe la gestión de riesgos en las elecciones como un conjunto de acciones sistemáticas dirigidas a mejorar los conocimientos sobre los riesgos electorales internos y externos, así como la comprensión contextual de dichos riesgos, a fin de implementar acciones oportunas para prevenirlos y mitigarlos (Alihodžić, 2016, pág. 10). Para facilitar la identificación de diferentes riesgos, de indicadores observables y de métodos de recolección de datos, IDEA Internacional ofrece un marco con enfoque de género que distingue y describe 26 factores de riesgos relacionados con el proceso y 16 factores de riesgo relacionados con el contexto (Alihodžić et al., 2024a, 2024b).

Para implementar la gestión de riesgos, una organización suele requerir la definición de un marco de gestión de riesgos que incluya documentación

formal orientativa —por ejemplo, una política de gestión de riesgos y decisiones sobre la asignación de responsabilidades y recursos—, así como el desarrollo de una cultura de gestión de riesgos y de capacidades en la materia. Por lo tanto, la institucionalización de la gestión de riesgos en un organismo electoral o en cualquier otra organización debe contar con el apoyo de su dirección; debe basarse en procesos y utilizar recursos ya existentes para garantizar la sostenibilidad, y debería beneficiarse de la colaboración con otros organismos estatales (para más información, ver [Vincent, Alihodžić y Gale \(2021\)](#) y el Portal de Recursos para la Protección de las Elecciones).

Cabe señalar que muchas organizaciones tienden a abordar las amenazas y las crisis como parte de procesos formales de gestión de riesgos. Dado que las superposiciones son significativas, esto puede parecer lógico y práctico. Sin embargo, cada método tiene sus matices, por lo que combinar la gestión de riesgos con el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis puede no ser la mejor solución. Por el contrario, es posible que la sinergia entre estos procesos dé mejores resultados ([Alihodžić, 2023](#)). En las subsecciones 7.2 y 7.3 se analizan los procesos de fortalecimiento de la resiliencia y de gestión de crisis desde esta perspectiva.

7.2. Fortalecer la resiliencia

El fortalecimiento de la resiliencia electoral supone un conjunto de acciones sistemáticas orientadas a fortalecer las instituciones y los procesos electorales para resistir las amenazas que se materializan a partir de riesgos. En función del contexto y de los tipos de amenazas, las estrategias de fortalecimiento de la resiliencia pueden centrarse en resistir, adaptarse o transformarse:

- La *resistencia* consiste en mantener el rumbo sin cambiar la forma de hacer las cosas. La capacidad de resistir amenazas es fundamental cuando modificar la forma de actuar podría conllevar la erosión de la integridad electoral. Por ejemplo, los organismos electorales deberán resistir cualquier reforma que pueda menoscabar los derechos de los votantes o quebrantar la igualdad de condiciones entre los distintos partidos políticos o candidatos.
- La *adaptación* se refiere a la introducción de cambios temporales en la forma de hacer las cosas para resistir amenazas transitorias. La flexibilidad es esencial en entornos en los que las amenazas no se consideran permanentes o duraderas. Un ejemplo de ello fue la modificación de las elecciones durante la pandemia de la Covid-19 —que incluyó la adopción de modalidades especiales de votación— para hacer frente a las amenazas sanitarias. Por lo general, los cambios se revierten cuando cesa la amenaza.
- La *transformación* consiste en introducir cambios permanentes en la forma de hacer las cosas. Puede ser preciso introducir cambios para hacer frente a amenazas derivadas de nuevas realidades consideradas permanentes— que reflejan desarrollos políticos, de seguridad, tecnológicos, socioeconómicos, medioambientales o de otro tipo— que ponen en evidencia que la forma de hacer las cosas ya no es óptima. Por ejemplo, el auge de las plataformas de redes sociales ha obligado a los organismos electorales a transformar sus métodos de comunicación y difusión.

Recuadro 7.1. Experiencias comparadas de procesos de gestión de riesgos electorales

Brasil: el proceso de gestión de riesgos orienta decisiones estratégicas sobre la asignación de fondos y el enfoque de las acciones preventivas (ver [Tarouco, 2023](#))

La política institucional de gestión de riesgos del Tribunal Superior Electoral (TSE) establece directrices y responsabilidades para la gestión de riesgos, define el proceso y crea un comité. Esta política debe ser aplicada por todas las unidades y por todos los administradores del TSE. Una vez que los riesgos han sido identificados y evaluados por cada unidad, la lista de riesgos se presenta al Departamento de Gestión Estratégica y Socioambiental del TSE, una oficina consultiva dependiente del director general que, entre otras funciones, actúa como unidad de gestión de riesgos.

Los riesgos se ordenan según prioridades y se definen umbrales de tolerancia al riesgo y de apetito de riesgo. Los umbrales constituyen decisiones estratégicas necesarias para asignar recursos presupuestarios y concentrar las acciones en los riesgos considerados más graves o más probables (por ejemplo, un ciberataque contra los sistemas del organismo de gestión electoral) antes que en los evaluados como menos probables (por ejemplo, un ataque contra una sede) o inevitables (un desastre natural). En coordinación con el Departamento de Gestión Estratégica y Socioambiental, cada unidad del TSE elabora un protocolo de gestión de riesgos y adopta las medidas correspondientes. El registro de riesgos se revisa periódicamente.

Las principales medidas para prevenir los riesgos institucionales en Brasil consisten en combatir la desinformación y proteger los sistemas de recuento y escrutinio. El funcionamiento de estos sistemas es crucial para el TSE, pues su falla podría comprometer la capacidad operativa y la legitimidad del Tribunal.

IDEA Internacional: conclusiones de la encuesta 2019-2020 a organismos electorales sobre la gestión de riesgos en las elecciones (ver [Vincent, Alihodžić y Gale, 2021](#))

Los resultados de una encuesta global realizada por la Comisión Electoral Australiana e IDEA Internacional en 2019-2020 sobre el estado de la gestión de riesgos en las elecciones, que recopiló respuestas de 43 organismos electorales de todo el mundo, permitieron confirmar distintos grados de implementación de la gestión de riesgos.

Se preguntó a los organismos electorales cómo gestionaban los riesgos:

Opciones (es posible seleccionar varias)	Número de respuestas
Mediante nuestras prácticas de gestión periódicas, orgánicas e impulsadas por iniciativa propia	30
Mediante procesos formales de gestión de riesgos aplicados en algunas áreas de nuestro trabajo	12
Mediante procesos formales de gestión de riesgos integrados en todas las áreas de nuestro trabajo	11
Otros	7

Se preguntó a los organismos electorales por los componentes comunes de sus marcos de gestión de riesgos:

Opciones (es posible seleccionar varias)	Número de respuestas
Registro que consigna los riesgos	29
Herramientas para evaluar y valorar los riesgos	27

Recuadro 7.1. Experiencias comparadas de procesos de gestión de riesgos electorales (cont.)

Opciones (es posible seleccionar varias)	Número de respuestas
Procedimiento de identificación de riesgos	27
Método de análisis de riesgos	25
Procedimiento de comunicación de riesgos	22
Política de riesgos documentada	20
Asignación de recursos	20
Herramientas para abordar los riesgos	19
Material de capacitación sobre riesgos	15
Autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas adecuadas para la gestión de riesgos	14

Kenia: más de una década de gestión formal del riesgo (ver [Kamindo, 2024](#); [Vincent, Alihodžić y Gale, 2021](#))

En Kenia la gestión de riesgos es un requisito legal para las instituciones públicas. La gestión de las finanzas públicas exige que los equipos contables de todas las instituciones públicas establezcan y mantengan sistemas adecuados de supervisión y gestión de riesgos.

Las experiencias de gestión de riesgos electorales se remontan a 2009, cuando la Comisión Electoral Independiente Provisional, precursora de la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC), creó la Dirección de Auditoría, Riesgo y Cumplimiento. Sin embargo, la gestión de riesgos siguió siendo una práctica *ad hoc*, basada en proyectos o actividades, y aislada, no integrada con otros procesos electorales. En 2011 la IEBC comenzó a colaborar con IDEA Internacional para fortalecer la gestión de riesgos mediante la implementación piloto de la Herramienta de Gestión de Riesgos Electorales de IDEA Internacional durante la preparación y la celebración de las elecciones generales de 2013. Desde entonces, la IEBC ha adoptado medidas graduales para desarrollar y fortalecer su marco de gestión de riesgos. La declaración de su política de gestión de riesgos establece el compromiso de la organización con la gestión de riesgos y su responsabilidad de mantener un sistema eficaz y transparente para tal fin. El monitoreo y la evaluación están integrados en el marco para obtener información interna y de actores externos, lo que garantiza un aprendizaje continuo y un claro foco en los riesgos emergentes.

La estructura de gobernanza de los riesgos de la IEBC comprende varios comités en la sede central y en las oficinas de condado, mientras que los responsables de la gestión de riesgos son el director general, los demás directores y los administradores electorales de cada condado. Se espera que todo el personal de la IEBC asuma responsabilidad a nivel individual mediante el cumplimiento de la política y los procedimientos de gestión de riesgos. La evaluación poselectoral de las elecciones generales del 9 de agosto de 2022 reveló que la estructura de gestión de riesgos adoptada por la Comisión permitió la identificación, el análisis y la mitigación sistemáticos de los riesgos ([IEBC, 2022, pág. 102](#)).

Sudáfrica: una práctica consolidada de gestión del riesgo electoral (ver [Matatu, 2023](#))

La Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) cuenta con una larga trayectoria en lo que respecta a la integración de la gestión de riesgos en su enfoque para proteger la integridad electoral. La Comisión introdujo por primera vez la gestión de riesgos hace más de dos décadas, cuando el Tesoro Nacional estableció el requisito de que todas las instituciones financiadas por el Estado mantuvieran un registro de riesgos actualizado. En la actualidad, la IEC aplica una política, una metodología y un marco de gestión de riesgos integrales. Estas

Recuadro 7.1. Experiencias comparadas de procesos de gestión de riesgos electorales (cont.)

herramientas se basan en un principio según el cual la dirección es responsable de diseñar, aplicar, supervisar e integrar la gestión de riesgos en sus actividades cotidianas, y el órgano rector de una organización es responsable de identificar los riesgos emergentes como parte de sus funciones de supervisión.

En la Secretaría de la IEC la gestión de riesgos es responsabilidad del director financiero, quien actúa como responsable contable de conformidad con la Ley de Gestión de Finanzas Públicas de 1999. Para supervisar el plan anual de gestión de riesgos, la IEC creó el Comité Ejecutivo de Gestión de Riesgos, que se reúne trimestralmente. Su mandato es supervisar los riesgos estratégicos y operativos identificados y los planes de mitigación, garantizar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos nacionales, y prevenir y detectar el fraude.

Sri Lanka: la gestión de riesgos como parte de procesos generales de gestión (ver [Ranatunga, 2025](#))

En Sri Lanka la gestión del riesgo electoral se está desarrollando de manera gradual a partir de procesos generales de gestión. Desde 2015, la Comisión Electoral de Sri Lanka (Election Commission of Sri Lanka, ECSL) ha publicado dos planes estratégicos participativos y ambos contemplan los riesgos en materia de integridad electoral. El plan 2022-2025 distingue entre las categorías de riesgo económico, político, ambiental, institucional y de gestión de mercados. La ECSL también tenía prevista la creación de un registro de riesgos, aunque, cuando se elaboró el estudio de caso, aún no estaba claro en qué fase se encontraba ese proyecto.

Ucrania: un desarrollo progresivo de los procesos y las herramientas institucionales de gestión de riesgos (ver [Anguelova, 2025](#))

La evolución de los procesos y las capacidades de gestión de riesgos de la Comisión Electoral Central (Central Election Commission, CEC) muestra una clara trayectoria. En 2014 y en años posteriores, la gestión de riesgos fue en gran medida reactiva y *ad hoc*. Por lo tanto, las acciones y la información relativas a los riesgos —así como las medidas adoptadas para prevenirlos y mitigarlos— permanecieron fragmentadas entre los distintos departamentos, sin que existiera una base de datos centralizada ni herramientas de gestión del conocimiento para sistematizar las respuestas a los riesgos. A partir de 2020 los procesos de gestión de riesgos se volvieron más consistentes, la coordinación interinstitucional mejoró y las salvaguardias electorales se aplicaron de forma más sistemática.

En 2021 se inició un proceso orientado a la plena institucionalización de la gestión de riesgos. En la CEC se creó un grupo de trabajo sobre planificación estratégica para estudiar estrategias y herramientas de gestión de riesgos (se evaluó, por ejemplo, la posibilidad de integrar el programa informático de gestión de riesgos electorales de IDEA Internacional). Aunque no todos los procesos están plenamente formalizados, la CEC ha logrado evaluar los riesgos en relación con sus principales actividades, especialmente durante la elaboración de presupuestos, la planificación de adquisiciones y la coordinación operativa con otras instituciones estatales. Estas acciones reflejan una creciente cultura interna orientada a la identificación y la mitigación de riesgos.

Las organizaciones que implementan procesos de gestión de riesgos podrán centrar las acciones orientadas al fortalecimiento de la resiliencia en aquellas áreas donde resulten más necesarias, como resultado de la evaluación de la probabilidad de que se materialicen los riesgos, así como de la estimación de sus impactos negativos. Las estrategias de resistir, adaptarse o transformarse pueden incluir la implementación —o el fortalecimiento— de salvaguardias

jurídicas, institucionales o procesuales. Si bien los detalles sobre acciones específicas exceden el alcance de esta guía, el Portal de Recursos para la Protección de las Elecciones es útil para identificar los recursos relevantes.

En la tabla 7.2 se presentan ejemplos (de dominio público) de acciones para fortalecer la resiliencia frente a algunas amenazas y vulnerabilidades.

Es importante recordar que el fortalecimiento de la resiliencia es un concepto dinámico en lo que respecta al alcance programático, así como a los objetivos y logros deseados. La programación de la resiliencia electoral puede ser impulsada por organizaciones individuales que tienen el mandato de proteger la integridad electoral, o puede ser fomentada por acciones integrales del gobierno o de la sociedad.

La resiliencia organizacional se define en la norma ISO 22316:2017 como la capacidad de una organización para absorber los cambios y adaptarse a un entorno cambiante, de un modo que le permita cumplir sus objetivos, sobrevivir y prosperar (ISO, 2017, E). En este sentido, el "enfoque coordinado" de la ISO destaca la importancia de contar con el compromiso de los líderes y de la alta dirección, así como con recursos adecuados, una estructura que permita una coordinación efectiva y mecanismos que garanticen la idoneidad de las inversiones orientadas al fortalecimiento de la resiliencia. Además, este enfoque requiere sistemas que respalden la implementación, mecanismos para evaluar y mejorar la resiliencia, y comunicaciones que promuevan la comprensión y la toma de decisiones.

Sin embargo, tal y como la define IDEA Internacional, la democracia es un sistema complejo compuesto por múltiples elementos, cuya calidad determina su estado general (ver [IDEA Internacional, s. f./a](#); [Tufis y Hudson, 2024](#)). Esto se ilustra en la figura 7.3.

Si bien las elecciones creíbles constituyen uno de los factores del modelo (que integra la categoría representación, como se muestra en la figura 7.3), cabe afirmar que, cuando otros factores democráticos son sólidos, los procesos electorales serán más resilientes ante tensiones y crisis derivadas de procesos internos deficientes o de perturbaciones externas.

Por lo tanto, el fortalecimiento integral de la resiliencia electoral suele requerir una extensa labor de articulación y coordinación entre diversos organismos estatales y no estatales que desempeñan un papel importante en el sostenimiento de la democracia. Para que esto ocurra, la teoría y la práctica destacan cinco condiciones clave: (a) una agenda común entre las organizaciones involucradas; (b) un sistema compartido de medición e información; (c) actividades que se refuercen mutuamente; (d) comunicación continua, y (e) organizaciones de apoyo ([Alihodžić, 2023](#)).

Por último, cabe señalar la naturaleza dinámica de los objetivos y los resultados del fortalecimiento de la resiliencia, ya sea a nivel organizacional o sistémico. Por ejemplo, fortalecer la resiliencia frente a una amenaza

Tabla 7.2. Resumen comparativo de respuestas resilientes

Amenaza y vulnerabilidad	Estrategia		
	Resistir	Adaptarse	Transformarse
La violencia en los centros de votación amenaza la vida de votantes, observadores y personal electoral. La inseguridad puede reducir la participación y socavar la integridad electoral.	El organismo electoral y las agencias del sector de la seguridad colaboran estrechamente para garantizar que la presencia de personal de seguridad sea adecuada y que todos los centros de votación sean seguros para votantes, observadores y personal electoral, incluidas las mujeres.	Debido a circunstancias específicas, el organismo electoral, las agencias del sector de la seguridad y los actores políticos acuerdan reducir el número de centros de votación y extender el tiempo de votación en las próximas elecciones, a fin de garantizar que la votación se lleve a cabo únicamente en lugares seguros para todos los votantes, incluidas las mujeres.	El organismo electoral contrata expertos en seguridad como personal permanente, adopta un nuevo protocolo de seguridad con enfoque de género e introduce capacitación en seguridad para toda la organización.
Las inundaciones amenazan los centros de votación al dañar o destruir material sensible e impedir el acceso de los votantes, lo que socava la integridad electoral.	El organismo electoral y los organismos encargados de emergencias civiles trabajan conjuntamente para garantizar que el plan electoral se cumpla estrictamente. Al mismo tiempo, el conjunto de la ciudadanía (en particular, los individuos y grupos vulnerables), el funcionariado electoral y los materiales sensibles reciben protección frente a las inundaciones.	Se identifican ubicaciones alternativas, en zonas elevadas, para establecer los centros de votación en las próximas elecciones. Se distribuyen kits para proteger de la humedad los materiales electorales sensibles. Se habilitan medios de transporte alternativos para los votantes que los necesiten, incluidas las mujeres. Se establecen modalidades provisionales de votación.	Un estudio sobre el impacto del cambio climático en las elecciones demuestra que las inundaciones amenazan cada vez más la celebración de los comicios en determinadas épocas del año. Se adoptan de manera permanente modalidades provisionales de votación. La fecha de las elecciones se traslada a un período en que la probabilidad de inundaciones es más baja.
El rechazo de los resultados electorales sin fundamento amenaza la integridad electoral.	El organismo electoral trabaja con otros actores, como distintos organismos estatales, los partidos políticos y la sociedad civil, para promover la transparencia y garantizar la investigación oportuna y la resolución justa de los conflictos electorales.	El organismo electoral colabora con otros actores, como los organismos estatales, los partidos políticos y la sociedad civil, para comprender las circunstancias excepcionales que pueden ocasionar el rechazo de los resultados electorales y para adoptar medidas <i>ad hoc</i> que garanticen la integridad de los resultados en dichas situaciones.	El organismo electoral colabora con otros actores, como los organismos estatales, los partidos políticos, la sociedad civil y representantes del Poder Legislativo, para implementar una serie de reformas que fortalezcan las salvaguardias de la integridad electoral —por ejemplo, la adopción de nuevas tecnologías para la transmisión y publicación de los resultados—.

Tabla 7.2. Resumen comparativo de respuestas resilientes (cont.)

Amenaza y vulnerabilidad	Estrategia		
	Resistir	Adaptarse	Transformarse
Los altos niveles de discriminación y violencia contra las mujeres en las elecciones amenazan su participación, ya sea como candidatas o como votantes, lo que socava la integridad electoral.	El organismo electoral colabora estrechamente con otros organismos estatales, los partidos políticos, la sociedad civil y los medios de comunicación para establecer mecanismos de prevención de la violencia contra las mujeres en las elecciones, fortalecer la resiliencia ante este fenómeno y garantizar la reversión de los efectos adversos que los incidentes de violencia tienen sobre la integridad electoral.	Para hacer frente a circunstancias excepcionales, el organismo electoral adopta medidas temporales que garantizan la accesibilidad, la seguridad y la protección de las mujeres candidatas y votantes durante todo el ciclo electoral (por ejemplo, crea filas separadas para las trabajadoras electorales y las mujeres que asisten a los centros de votación, y garantiza que todos los centros de votación —o los más críticos— se ubiquen en espacios públicos).	El organismo electoral adopta medidas y mecanismos para la transversalización del enfoque de género en todas las áreas de su gestión, para responder a los cambios de las normas y las prácticas sociales. Además, para transformar dichas normas y prácticas, el organismo electoral introduce una nueva educación cívica y electoral, que es inclusiva y adopta el enfoque de género.

Fuente: Elaboración propia.

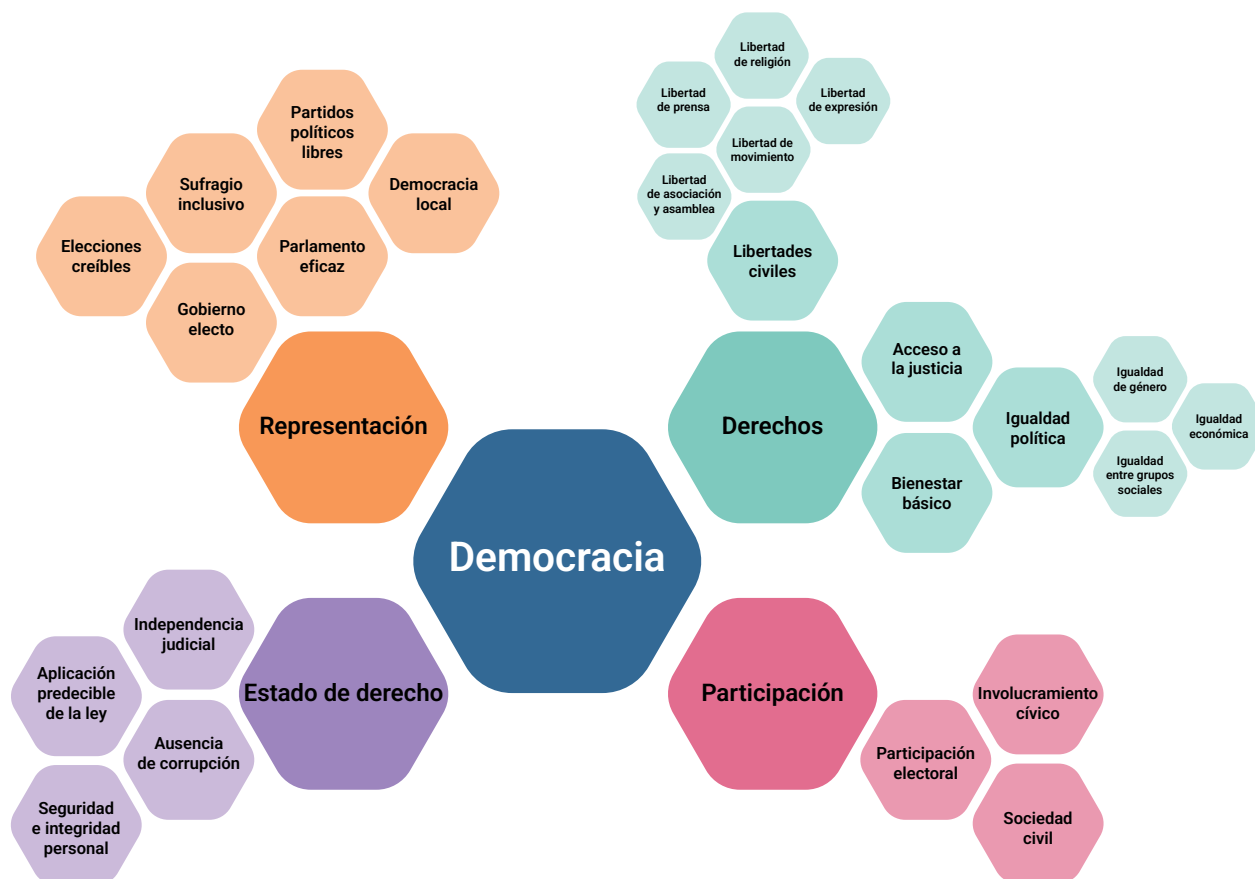
específica puede requerir una transformación que, una vez lograda, puede crear o incrementar vulnerabilidades relacionadas con otra amenaza. Un ejemplo ampliamente conocido consiste en la introducción de las máquinas de votación electrónica. El paso desde las papeletas hacia este tipo de sistemas supone una transformación significativa de la forma en que se celebran las elecciones. Sin embargo, se ha cuestionado el funcionamiento de muchos organismos electorales con el argumento de que estas máquinas pueden fallar o ser manipuladas. En consecuencia, las acciones de los organismos electorales orientadas a fortalecer la resiliencia han pasado de basarse en una estrategia de transformación a adoptar una de resistencia.

7.3. Gestionar las crisis

La gestión de crisis electorales consiste en el conjunto de acciones orientadas a prepararse para las crisis electorales y responder a ellas, así como a recuperarse y extraer aprendizajes. Una crisis electoral se ha definido anteriormente como una situación que combina amenazas significativas contra la integridad electoral, una sensación de urgencia y una gran incertidumbre.

En las distintas organizaciones y sectores, los procesos de gestión de crisis pueden adoptar distintos formatos. Los elementos más comunes, que se presentan en la figura 7.4, son los siguientes:

Figura 7.3. Marco de los índices del estado de la democracia en el mundo



Fuente: IDEA Internacional, *The Global State of Democracy 2025: Democracy on the Move* [El estado global de la democracia 2025: la democracia en evolución] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.53>>.

- *preparación*: actividades realizadas en el período previo a la crisis, cuando se estudian formas prácticas de responder a posibles crisis y se elaboran planes de crisis;
- *respuesta a las crisis*: puesta en marcha de los planes de crisis, y
- *recuperación y aprendizaje*: medidas para mitigar los efectos negativos de las crisis y restablecer la continuidad, junto con acciones para garantizar que dichas crisis se eviten en el futuro.

Cuando la gestión de crisis se combina con los procesos de gestión de riesgos y de fortalecimiento de la resiliencia, estos dos últimos ya habrán impulsado avances importantes. En primer lugar, habrán permitido identificar acontecimientos adversos que podrían tener impactos significativos en la integridad electoral y ocasionar crisis. En segundo lugar, es razonable suponer que las acciones para evitar que los riesgos se materialicen, o bien para resistir las tensiones y las crisis cuando estas ocurren, contribuirán a reducir el número de crisis que deben enfrentarse. No obstante, dado que la gestión

Recuadro 7.2. Experiencias comparadas de procesos de fortalecimiento de la resiliencia

Brasil: una serie de estrategias de fortalecimiento de la resiliencia adaptadas a amenazas específicas (ver [Tarouco, 2023](#))

Los riesgos electorales se han materializado al convertirse en amenazas para la integridad en varias ocasiones. Estos casos han incluido fraude electoral, riesgos sanitarios relacionados con la pandemia de la Covid-19 y ataques políticos al sistema de votación. Cada una de esas situaciones dio lugar a acciones orientadas a fortalecer la resiliencia a corto y a largo plazo. El fraude que afectó la votación y el recuento de resultados en Río de Janeiro en 1994 provocó la anulación de las elecciones y la repetición de los comicios. Las medidas de fortalecimiento de la resiliencia para las posteriores elecciones de 1996 fueron transformadoras, pues las papeletas y las urnas fueron sustituidas por máquinas de votación electrónicas. La identificación biométrica (el escaneo de huellas dactilares, que se introdujo gradualmente a partir de 2008 y se prevé que se complete en 2026, permitirá eliminar el fraude en la identificación de los votantes. Durante la pandemia de la Covid-19, el Tribunal Superior Electoral (TSE resistió tensiones y crisis mediante una estrategia de adaptación, al introducir cierta flexibilidad en la forma de hacer las cosas. Trabajó con otros organismos en la implementación de protocolos sanitarios especiales para las elecciones de 2020 y suspendió la identificación biométrica de los votantes para evitar la transmisión de virus mediante el contacto con la lente del escáner. Por último, cuando el TSE se enfrentó a acusaciones infundadas de irregularidades, resistió los ataques, mantuvo su postura e hizo frente a las acusaciones mediante la creación de un Comité de Transparencia, compuesto por representantes del ámbito académico, de la sociedad civil y de distintas instituciones públicas.

Kenia: el Tribunal Superior impugna las decisiones relativas al fortalecimiento de la resiliencia (ver [Kamindo, 2024](#))

Con el fin de fortalecer la resiliencia frente al fraude electoral, en 2017 la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC) de Kenia introdujo un Sistema Integrado de Gestión Electoral para la verificación e identificación de los votantes y la difusión de los resultados. Para reforzar aún más la integridad, la IEBC declaró en 2022 que la identificación de los votantes se realizaría únicamente mediante datos biométricos. Sin embargo, una alianza de partidos políticos (Azimio la Umoja One Kenya Coalition Party) impugnó esa decisión, lo que dio lugar a una resolución del Tribunal Superior que obligaba a la IEBC a utilizar un registro impreso. La IEBC respondió rápidamente mediante la elaboración de directrices sobre el uso de un registro impreso, que envió a los funcionarios electorales. Sin embargo, en la víspera de las elecciones generales, el Tribunal de Apelación —al considerar la apelación de otra alianza política (Alianza Democrática Unida)— dejó sin efecto las directrices del Tribunal Superior sobre el uso del registro impreso. La IEBC, entonces, tuvo que comunicar ese cambio y anuló las instrucciones anteriores. Esta situación generó inconsistencias procesales el día de las elecciones, que fueron señaladas y denunciadas por los observadores electorales.

Polonia: la sociedad civil como actor clave para resistir las amenazas contra la integridad electoral (ver [Vashchanka, 2025](#))

A partir de 2018 el Gobierno llevó a cabo reformas electorales de gran alcance, seguidas de enmiendas menores en 2019 y de cambios más significativos en 2023. Esas reformas supusieron la reestructuración de la Comisión Electoral Nacional: se redujo el número de jueces, se incrementó el número de candidatos de los partidos políticos, se fortaleció el control gubernamental sobre el nombramiento del director del órgano ejecutivo de la Comisión —la Oficina Electoral Nacional—, se creó un registro central de votantes, y se modificaron los procesos de votación y recuento de los resultados.

En un entorno marcado por la polarización política y la desconfianza mutua, estas reformas enfrentaron una gran resistencia de los partidos de la oposición, las instituciones independientes y distintos actores de la sociedad civil, que en muchas ocasiones expresaron su preocupación por medio de procesos parlamentarios, así como en el espacio público más amplio. Quizás el ejemplo más claro de resistencia ante la acción del Gobierno —percibida como una amenaza a la integridad electoral— se produjo en el contexto de las elecciones presidenciales de 2020,

Recuadro 7.2. Experiencias comparadas de procesos de fortalecimiento de la resiliencia (cont.)

en plena pandemia de la Covid-19. En este caso, el partido gobernante votó un proyecto de ley para celebrar las elecciones únicamente por correo, eludiendo así a la Comisión Electoral Nacional y otorgando al ministro de Estado la autoridad para imprimir las papeletas y ocuparse de otros preparativos electorales. En respuesta, varios candidatos amenazaron con boicotear las elecciones; distintas organizaciones de la sociedad civil y el Defensor del Pueblo cuestionaron la legalidad de los preparativos en curso, y algunos municipios se negaron a entregar las listas de votantes al servicio postal. Esta protesta dio lugar a la revocación de la decisión y a la celebración de elecciones mediante voto presencial en los centros de votación, con el voto por correo como canal complementario.

Perú: enfrentar los riesgos naturales mediante una distribución flexible de los centros de votación (ver [Arias Valverde y Adrianzén Rossi, 2025](#))

En Perú, durante la temporada de precipitaciones, las lluvias torrenciales pueden provocar deslizamientos de tierras, bloquear de carreteras y ocasionar un rápido aumento del nivel de los ríos. Si este tipo de acontecimientos coinciden con actividades electorales, pueden limitar la movilidad de los votantes y privarlos del derecho al voto. La pandemia de la Covid-19 tuvo un efecto similar en el proceso de votación. Para mitigar los efectos adversos sobre la participación, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) aumentó el número de centros de votación e introdujo la plataforma “Elige tu local de votación”, que permite a los votantes seleccionar el centro de votación de su distrito que les resulte más conveniente. Paralelamente, la ONPE garantiza que todos los centros estén en condiciones de operar en caso de que ocurra un desastre natural. Si los locales de votación no cumplen las condiciones mínimas establecidas, son sustituidos por centros alternativos.

Sudáfrica: adaptación y transformación ante las nuevas amenazas (ver [Matatu, 2023](#))

La pandemia de la Covid-19 planteó desafíos sin precedentes a la Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) de Sudáfrica. Estaba previsto que las elecciones municipales parciales tuvieran lugar durante el segundo trimestre de 2020, y que las elecciones municipales a nivel nacional se celebraran a más tardar el 1 de noviembre de 2021. Ante los riesgos sanitarios, la IEC decidió solicitar al Tribunal Electoral flexibilidad para definir las fechas de las elecciones. El Tribunal aprobó el aplazamiento de las elecciones parciales, a pesar de que esa decisión implicara el incumplimiento del plazo legal para cubrir las vacantes. La justificación del Tribunal Electoral se basó en el conocimiento limitado del virus, la falta de medidas de seguridad adecuadas y las limitaciones de los partidos políticos para hacer campaña. El aplazamiento permitió a la IEC planificar las elecciones parciales de acuerdo con los nuevos protocolos para prevenir la Covid-19.

Para hacer frente a amenazas como la desinformación y la difusión de información errónea, el enfoque de la IEC para fortalecer la resiliencia combinó varias estrategias. Tanto en las elecciones generales de 2019 como en los comicios locales de 2021, la Comisión se asoció con Media Monitoring Africa para combatir dichas amenazas. El sistema, conocido como Real411, dispuso una plataforma para que la ciudadanía denunciara daños digitales, como la desinformación. El objetivo era garantizar que los contenidos en línea fueran evaluados y abordados de forma independiente, abierta, transparente y responsable. Además, la IEC firmó memorandos de entendimiento con plataformas de redes sociales, como Google, Meta y TikTok, para reducir la difusión en línea de desinformación y de información incorrecta, incluso durante posibles crisis ([Business Day, 2023](#)). Los memorandos de entendimiento establecen un marco para eliminar contenidos manifiestamente falsos, entre otras medidas.

Sri Lanka: casos de resistencia, adaptación y transformación (ver [Ranatunga, 2025](#))

Sri Lanka impulsa una serie de acciones para reforzar la resiliencia, que combinan medidas para resistir impactos negativos, adaptarse a las circunstancias o transformarse frente a contextos cambiantes.

La resistencia se implementa generalmente ante amenazas a la seguridad electoral, como los atentados con explosivos a gran escala que se perpetraron siete meses antes de las elecciones presidenciales de 2019. Para

Recuadro 7.2. Experiencias comparadas de procesos de fortalecimiento de la resiliencia (cont.)

garantizar la continuidad electoral en un entorno seguro, la Comisión Electoral de Sri Lanka (Election Commission of Sri Lanka, ECSL) desplegó 72.808 efectivos de la Policía de Sri Lanka y del Grupo Operativo Especial (Special Task Force). La movilización de la policía y la solicitud de apoyo militar forman parte de las competencias constitucionales de la ECSL.

La adaptación se aplica a situaciones en las que la amenaza no es permanente y la flexibilidad no socava la integridad electoral. Tal fue el caso de las elecciones celebradas durante la pandemia de la Covid-19. Ante los peligros para la salud, la ECSL aplazó dos veces la fecha de las elecciones. A pesar de que estas decisiones provocaron cuestionamientos, un proceso de toma de decisiones inclusivo liderado por la ECSL, que contó con la participación de diversos actores estatales y no estatales, garantizó la aceptación general de las medidas.

La comprensión del impacto potencial de las amenazas naturales y de origen humano ha tenido un efecto transformador en la forma en que colaboran los organismos gubernamentales. En 2019 se creó por primera vez la Unidad Conjunta de Operaciones Electorales de Emergencia (Joint Election Emergencies Operation Unit, JEEOps), un órgano *ad hoc* para hacer frente a los problemas de seguridad durante las elecciones presidenciales de Sri Lanka de ese año. Desde entonces, una unidad de este tipo ha funcionado en todas las elecciones posteriores y se ha ampliado su enfoque para abarcar también los riesgos naturales.

Suecia: un enfoque que abarca a toda la sociedad para crear procesos electorales resilientes (ver [Bay, 2025](#))

Un elemento central de la estrategia de Suecia para proteger los procesos electorales es un enfoque que abarca a toda la sociedad y pone énfasis en el desarrollo de la resiliencia social. En Suecia las acciones orientadas a fortalecer la resiliencia se centran en mantener la confianza pública en las elecciones, así como en la seguridad física de los actores y de los procesos electorales, la ciberseguridad y las perturbaciones que podrían ocurrir el día de las elecciones.

Mantener la confianza de la ciudadanía fue un aspecto crucial de las acciones que Suecia implementó para reforzar la resiliencia de su sistema electoral durante las elecciones de 2018 y 2019. Existía la preocupación de que incluso incidentes menores o acusaciones infundadas de fraude pudieran socavar significativamente la confianza en la integridad electoral. Para hacer frente a esa preocupación, la Agencia Sueca de Contingencias Civiles (Swedish Civil Contingency Agency, MSB) implementó varias iniciativas para el fortalecimiento de la resiliencia. Las acciones se centraron en:

- *La capacidad de comunicación electoral.* Se elaboró un manual exhaustivo para comunicadores del sector público, con el fin de que contaran con los conocimientos necesarios para identificar y responder eficazmente a narrativas de desinformación sobre el proceso electoral.
Las alianzas con los medios de comunicación. Junto con la Autoridad Electoral, la MSB estableció alianzas con una amplia gama de organizaciones de noticias con cobertura a nivel nacional para proporcionar información precisa sobre los procedimientos electorales, disipar ideas erróneas comunes, prevenir la difusión involuntaria de desinformación, y mejorar la capacidad de los propios medios de comunicación para identificar y contrarrestar esta práctica.
El entorno de la información en línea. La MSB trabajó en estrecha colaboración con plataformas de redes sociales para garantizar la rápida eliminación de cuentas falsas, facilitar la difusión de información precisa entre los votantes y responder con eficacia a las inquietudes del público.
La alfabetización informativa. Se lanzaron campañas de concienciación pública para fomentar, entre la ciudadanía, la reflexión crítica sobre la información recibida, y para promover la identificación y el descarte de la desinformación, especialmente de los contenidos con carga emocional.
La investigación y el monitoreo. La MSB encargó estudios para supervisar la información en línea y detectar posibles campañas de influencia informativa.

Recuadro 7.2. Experiencias comparadas de procesos de fortalecimiento de la resiliencia (cont.)

En lo que respecta a garantizar la seguridad de las elecciones, las acciones de los organismos de seguridad abarcaron la lucha contra el extremismo nacional, la protección de las zonas vulnerables, y la protección de los candidatos y los funcionarios electorales.

Se realizaron importantes inversiones para reforzar las defensas de la ciberseguridad de la Autoridad Electoral durante las elecciones de 2018. Estos esfuerzos se mantuvieron y se ampliaron durante los preparativos de las elecciones de 2022 y 2024, cuando el Centro Nacional de Ciberseguridad creó, además, un grupo de trabajo para ayudar a proteger la infraestructura electoral.

Para hacer frente a los desafíos planteados por la pandemia de la Covid-19 en el marco de las elecciones generales de 2022, la Autoridad Electoral supervisó atentamente la situación y colaboró con la Agencia de Salud Pública para formular recomendaciones que garantizaran que los votantes se sintieran protegidos del contagio y no desistieran de votar.

Timor Oriental: resistencia ante medidas que pudiesen socavar la integridad electoral (ver [Maley, 2023](#))

Timor Oriental celebró elecciones presidenciales en 2022, durante la pandemia de la Covid-19. Para detener los contagios, un decreto gubernamental incluyó una disposición que exigía trasladar a los votantes que presentaran síntomas de la Covid-19 al centro de aislamiento más cercano para que pudieran votar allí. Esto era claramente inviable para la Secretaría Técnica de Administración Electoral (Technical Secretariat of Electoral Administration, STAE) —el organismo responsable de organizar las elecciones nacionales—, ya que había muy pocos centros de ese tipo en todo el país y no había recursos para garantizar el traslado de los votantes. La respuesta de la STAE, por tanto, fue ignorar la disposición: se limitó a hacer una breve referencia a ella en la documentación proporcionada al personal electoral, la excluyó de los programas de capacitación del personal y no la difundió públicamente. Esta manera de actuar no suscitó críticas. Si bien la omisión de la disposición por parte de la STAE podría haber resultado problemática en una sociedad más propensa a los conflictos, en la práctica se ajustó a la situación sobre el terreno. El enfoque del organismo electoral timorense reflejó, en parte, la resistencia a apartarse incluso ligeramente de los mecanismos que habían funcionado con éxito en el pasado y en los que existía una gran confianza pública; también parece haber influido el hecho de que, en un país en el cual enfermedades infecciosas como la malaria y el dengue siguen siendo comunes, la Covid-19 simplemente tenía menos capacidad de causar impacto público que en otros países donde las enfermedades transmisibles a gran escala ya habían sido prácticamente erradicadas. En general, el proceso de votación de 2022 transcurrió sin problemas, sin evidencia de que las elecciones produjeran ni un aumento de los contagios de la Covid-19, ni una disminución considerable de la participación que sugiriera una falta significativa de disposición a participar entre los votantes.

Ucrania: resiliencia del funcionariado electoral frente a la agresión y la intimidación a gran escala (ver [Anguelova, 2025](#))

Durante los preparativos de las elecciones presidenciales de 2014 (previstas originalmente para 2015), las fuerzas separatistas amenazaron de muerte a miembros del funcionariado electoral y a sus familias; además, se asaltaron residencias, se produjo el secuestro de funcionarios electorales, y se incautó o destruyó material electoral. Si bien muchos funcionarios electorales resistieron la situación al celebrar reuniones secretas en lugares no revelados y continuar con los preparativos electorales a pesar de las amenazas, la Comisión Electoral Central (Central Election Commission, CEC) autorizó la reubicación de las comisiones electorales de distrito, que se trasladaron desde zonas conflictivas hacia áreas más seguras.

Las traumáticas experiencias de 2014 impulsaron reformas en la planificación de la seguridad electoral. En elecciones posteriores, particularmente en los comicios de 2019 y 2020, no se registraron niveles similares de violencia o secuestros, en parte porque las zonas no controladas por el Gobierno fueron excluidas de las elecciones, las fuerzas del orden se profesionalizaron y se revisaron las prácticas relacionadas con la seguridad electoral.

Recuadro 7.2. Experiencias comparadas de procesos de fortalecimiento de la resiliencia (cont.)

Frente a amenazas híbridas persistentes —y con el apoyo de socios nacionales e internacionales— la CEC fortaleció los planes de contingencia, mejoró la coordinación con los servicios de seguridad y reforzó las defensas de la ciberseguridad, conectando así estrategias reactivas de gestión de crisis con acciones orientadas a la prevención y al fortalecimiento de la resiliencia.

de riesgos y el fortalecimiento de la resiliencia no siempre conducirán al éxito, es prudente elaborar planes de crisis para abordar situaciones que podrían tener graves impactos en la integridad electoral, incluso si no es muy alta la probabilidad de que esas situaciones se produzcan.

La gestión de una crisis electoral, tanto si concierne a una sola organización como si implica la colaboración entre varios organismos o la participación de toda la sociedad, debe conducir a la elaboración de un plan de acción detallado (por ejemplo, un plan de contingencia o un plan del tipo "si..., entonces..."), en el que se especifiquen las medidas para mitigar la crisis. Hay numerosos ejemplos y plantillas disponibles de planes de gestión de crisis. Sin embargo, las preguntas habituales relacionadas con el proceso son las siguientes:

- ¿Quién elabora el plan de crisis inicial?
- ¿Quién aprueba el plan de crisis?
- ¿Hay recursos para su implementación?
- ¿Quién se encarga de que todas las personas o los actores relevantes conozcan el plan?
- ¿Quién revisa y actualiza el plan y con qué frecuencia?
- ¿Quién es la persona o cuál es el organismo que toma las decisiones durante la crisis?
- ¿Cuáles son los planes y protocolos de comunicación de crisis (internos y externos)?
- ¿Quién lleva un registro de las acciones y de los resultados, y cómo lo hace?
- ¿Quién garantiza que las lecciones derivadas de la crisis se aprendan y se compartan con todos los actores relevantes, y cómo lo hace?
- ¿Cómo se integra el enfoque de género y cómo se garantizan la representación y la participación en todo el proceso?

Figura 7.4. Modelo del ciclo de gestión de crisis



Fuente: Elaboración propia.

La práctica ha demostrado que, si se hace correctamente, la planificación es beneficiosa pues permite a los organismos electorales y a otros actores relevantes desplegar rápidamente sus recursos. Una vez superada la crisis, es fundamental que las discusiones posteriores sean honestas, inclusivas y constructivas, y que ofrezcan orientaciones prácticas sobre cómo prepararse mejor para afrontar futuras crisis que sean inevitables.

8. DESARROLLAR CAPACIDADES Y PROMOVER EL APRENDIZAJE CONTINUO

Los organismos electorales y las organizaciones con mandatos afines deben asegurarse de que su personal cuente con los conocimientos y las competencias suficientes para hacer frente a riesgos, amenazas y crisis, y también deben garantizar la adhesión al enfoque de género. Los programas intensivos de formación y desarrollo profesional, dirigidos tanto al personal permanente como a quienes desempeñan funciones temporales, fortalecen las capacidades y la cultura institucional.

Con frecuencia, los actores electorales nacionales implementan programas de capacitación y desarrollo en cooperación con proveedores internacionales de asistencia electoral o con organismos electorales homólogos que cuentan con una sólida trayectoria en materia de protección de la integridad electoral en circunstancias adversas. Estos programas pueden beneficiarse de la

Recuadro 7.3. Experiencias comparadas de procesos de gestión de crisis electorales

Kenia: las elecciones como períodos nacionales de turbulencia, crisis y reforma (ver [Kamindo 2024](#))

Kenia ha sufrido violencia relacionada con las elecciones desde la introducción del multipartidismo. Sin embargo, la magnitud de la violencia posterior a las elecciones generales de 2007 sumió a todo el país en una crisis que solo pudo detenerse gracias al amplio compromiso y apoyo de la comunidad internacional y regional. Los esfuerzos de mediación se llevaron a cabo a través de un Comité Nacional de Diálogo y Reconciliación presidido por Kofi Annan, ex secretario general de las Naciones Unidas y entonces presidente del Panel de Personalidades Eminentes de la Unión Africana. La senda de recuperación de la integridad electoral fue larga y requirió la revisión de los marcos constitucionales y jurídicos que regulan la celebración de elecciones, incluidos el mandato y la estructura del organismo electoral. En 2013 Kenia celebró elecciones pacíficas y creíbles.

Sin embargo, cuando se celebraron las elecciones presidenciales en 2017, la Corte Suprema declaró nulos los resultados, afirmando que no se habían llevado a cabo de conformidad con la Constitución y la legislación aplicable. Fue una sentencia sin precedentes. Ocasionó una crisis en el seno de la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC) y provocó ansiedad en todo el país. La crisis se agravó cuando el principal candidato de la oposición se retiró de la repetición de las elecciones presidenciales aduciendo varias razones, entre ellas la falta de una reforma electoral que subsanara las deficiencias señaladas por la Corte Suprema. La crisis se resolvió mediante una sentencia del Tribunal Superior que ordenaba incluir en la nueva votación a todos los candidatos que habían participado en las elecciones presidenciales anuladas.

En respuesta, la IEBC introdujo una nueva práctica consistente en publicar todos los formularios de resultados de los centros de votación y de las circunscripciones en un portal público alojado en su sitio web. Esto significó, en la práctica, que cualquier persona podía realizar el recuento de los resultados. La medida fue ampliamente considerada como una mejora de la transparencia. Debido a que esta medida fortaleció la confianza, la IEBC firmó un memorando de entendimiento con el Consejo de Medios de Kenia (Media Council of Kenya, MCK), que permitía a las empresas de comunicación computar y difundir los resultados de las elecciones presidenciales. Sin embargo, debido a la falta de una secuencia de recuento acordada, los medios mostraron resultados diferentes, y algunos medios locales dejaron de publicar los resultados, sin explicar al público los motivos. Esto desencadenó dudas, confusión, ansiedad y la percepción, entre la población, de que los resultados de las elecciones estaban siendo manipulados. Cuando el MCK aclaró la situación, las redes sociales ya estaban inundadas de especulaciones que ponían en tela de juicio los resultados. Esto demuestra que las medidas adoptadas para prevenir un tipo de crisis pueden provocar otra crisis diferente.

Sudáfrica: la planificación de contingencias y la flexibilidad financiera son fundamentales para la preparación ante crisis (ver [Matatu, 2023](#))

Sobre la base de los requisitos de su estructura de gobernanza, el enfoque de la Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) de Sudáfrica en materia de gestión de crisis incluye procedimientos operativos estándar y planes de contingencia para abordar una amplia variedad de posibles acontecimientos, aunque no es posible cubrir todas las eventualidades. Además, el proceso lineal de elaboración de presupuestos de la IEC le proporciona flexibilidad para hacer frente a los gastos imprevistos que suelen surgir durante las crisis. Esta capacidad de adaptación, sumada a los procedimientos operativos existentes, constituye un elemento fundamental de la preparación de la IEC para hacer frente a crisis.

Sri Lanka: el Centro de Gestión de Desastres y otros organismos estatales apoyan al organismo electoral en la preparación ante emergencias (ver [Ranatunga, 2025](#))

Para cada proceso electoral, la Comisión Electoral de Sri Lanka (Election Commission of Sri Lanka, ECSL) elabora un plan operativo que considera los riesgos identificados en los 25 distritos. Antes de las elecciones presidenciales de

Recuadro 7.3. Experiencias comparadas de procesos de gestión de crisis electorales (cont.)

2019, la ECSL —en colaboración con el Centro de Gestión de Desastres y el Ministerio de Administración Pública— elaboró un documento nacional de planificación titulado “El derecho al voto en contextos de desastre: directrices y plan operativo para emergencias electorales”. Además, se elaboraron documentos de planificación de este tipo para las elecciones que se celebraron a continuación, en 2020 y 2024. A lo largo de los años, los planes de contingencia han abordado condiciones meteorológicas adversas, ataques de animales, incendios, tsunamis y la pandemia de la Covid-19, entre otros desafíos. Los planes operativos de 2024, tanto para las elecciones presidenciales como para las generales, incluían previsiones de precipitaciones y detalles sobre posibles inundaciones.

Sin embargo, el grado de preparación de la ECSL se vio en cierta medida condicionado por las limitaciones experimentadas a la hora de hacer cumplir las directrices y los actos jurídicos pertinentes. El aplazamiento indefinido de las elecciones locales de 2023 —supuestamente por el colapso financiero de 2022— sumió a la Comisión en una crisis que solo pudo superar una vez que esas elecciones, largamente retrasadas, se celebraron el 6 de mayo de 2025.

Suecia: una red de gestión de crisis electorales en evolución (ver [Bay, 2025](#))

Mantener una coordinación regular en materia de gestión de crisis fue una prioridad para la Agencia de Contingencias Civiles (MSB) antes de las elecciones de 2018. Por ello, la MSB organizó conferencias telefónicas semanales de coordinación con todos los organismos responsables de la gestión de crisis, entre ellos las Juntas Administrativas de los Condados. En los meses previos a las elecciones, estas reuniones abordaron la seguridad electoral como un tema permanente del orden del día. En ese marco se reforzaron los protocolos de gestión de crisis existentes aplicados a incidentes electorales, incluidos los ataques cuyo objetivo es la desinformación. Para facilitar una comunicación rápida entre las autoridades, la MSB también elaboró una lista exhaustiva de contactos de las personas involucradas en la celebración y la seguridad de las elecciones. Esta lista de contactos garantizaba que las autoridades de todos los niveles pudieran ponerse rápidamente en contacto con sus pares de otros organismos.

Antes de las elecciones de 2022 la estructura de respuesta cambió parcialmente, cuando la Autoridad Electoral asumió la responsabilidad de la (ahora permanente) red de cooperación electoral. Esta red siguió trabajando de forma similar a la anterior y mantuvo debates mensuales sobre posibles escenarios a fin de mejorar la capacidad conjunta de respuesta ante crisis. Para las elecciones al Parlamento Europeo de 2024, la red profundizó aún más su cooperación, contribuyendo así a la integridad y la seguridad del proceso electoral en Suecia.

Ucrania: equilibrios entre costos y beneficios como un elemento central de las acciones orientadas a mantener la continuidad electoral frente a las crisis (ver [Anguelova, 2025](#))

En 2014 la Comisión Electoral Central (Central Election Commission, CEC) de Ucrania se enfrentó a graves crisis derivadas de la ocupación de Crimea y del conflicto en el este de Ucrania, que comprometieron la integridad y la accesibilidad del Registro Estatal de Votantes. En las regiones de Donetsk y Luhansk grupos armados ilegales se apoderaron de listas de votantes, mientras que los ataques contra la infraestructura estatal agravaron la situación. Estas acciones pusieron en peligro tanto los datos confidenciales de los votantes como la seguridad del personal electoral. Para impedir accesos no autorizados y nuevos abusos, la CEC ordenó el cierre temporal de unos 40 organismos encargados de la gestión del registro de votantes en las zonas afectadas. Al asegurar el Registro Estatal de Votantes y ajustar los procedimientos electorales, las autoridades electorales ucranianas lograron preservar la continuidad de las operaciones en otras zonas del país.

Otra crisis de seguridad se produjo como consecuencia de la campaña generalizada de secuestros, intimidación y agresiones físicas dirigida contra el personal de las Comisiones Electorales de Distrito. Finalmente, esto imposibilitó la votación en 14 de los 22 distritos de la región de Donetsk y en 10 de los 12 distritos de la región de Luhansk, lo que privó del derecho al voto a más de 4 millones de personas. La CEC respondió con decisiones *ad hoc* de gestión de crisis orientadas a reforzar las medidas de seguridad para mantener la continuidad, en la medida de lo posible, sin poner en peligro las vidas de los votantes y de los funcionarios electorales. Aunque los efectos de algunas de estas

Recuadro 7.3. Experiencias comparadas de procesos de gestión de crisis electorales (cont.)

acciones fueron limitados debido a la complejidad de las circunstancias y a la falta de integridad de la policía local, estas medidas evolucionaron con el tiempo y dieron lugar a protocolos de seguridad más formalizados.

incorporación y la utilización de los numerosos recursos de conocimiento y análisis que brinda el Marco Integrado para la Protección de las Elecciones. Además, el marco ofrece un currículo original para la adquisición de competencias y conocimientos prácticos relacionados con la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis en las elecciones, que puede utilizarse como un recurso independiente para el desarrollo de capacidades.

En función de su capacidad y sus recursos internos, las organizaciones usuarias pueden optar por impartir directamente el programa de formación o pueden contratar a expertos externos para tal fin.

9. GARANTIZAR QUE LOS PROCESOS ADOPTEN EL ENFOQUE DE GÉNERO Y SEAN INCLUSIVOS

El enfoque de género y la inclusión son, a su vez, medios y fines de cualquier esfuerzo por proteger la integridad electoral.

Los recursos de las Naciones Unidas sobre la incorporación del enfoque de género ([ONU Mujeres, s. f.](#)) y la promoción de la igualdad de género en las elecciones ([PNUD y ONU Mujeres, 2015](#)), entre otras herramientas, destacan la importancia de las estructuras, los procesos, las reglas y las normas institucionales con enfoque de género. En términos de estructuras institucionales, los organismos electorales y los espacios de colaboración interinstitucional encargados de proteger la integridad electoral deben garantizar la integración sistemática de consideraciones relativas al género y la inclusión, así como la participación y la representación significativas de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados en todos los niveles. Las diversas perspectivas y experiencias permitirán ampliar la comprensión de cómo los riesgos y las amenazas electorales pueden afectar a los distintos grupos, lo que permitirá garantizar que las reglas, las normas y los procesos para proteger la integridad electoral contemplen los desafíos, los derechos y las necesidades de toda la ciudadanía. La participación activa de los hombres como aliados en las acciones orientadas a la integración y transversalización de la perspectiva de género, la creación de puntos focales de género o de comités específicos y la elaboración de presupuestos con enfoque de género son factores que fortalecen la sensibilidad de género de las acciones.

Las estructuras, las reglas, las normas institucionales y los procesos inclusivos y con enfoque de género son, por tanto, medios (herramientas) para alcanzar uno de los principales fines (objetivos) de la integridad electoral,

Recuadro 8.1. Experiencias comparadas de desarrollo de capacidades y aprendizaje continuo para la protección de las elecciones (ver el proyecto de IDEA Internacional para la protección de las elecciones: [IDEA Internacional, s. f./c](#))

En el marco de su proyecto Protección de las Elecciones, IDEA Internacional organizó una serie de actividades de formación destinadas a fortalecer la capacidad de las organizaciones asociadas para proteger la integridad electoral. La formación consiste habitualmente en un evento de dos o tres días de duración, facilitado por un equipo de entre tres y cinco formadores, en el que representan hasta 30 personas —personal de nivel medio o superior— que representan a diversas organizaciones nacionales con el mandato de proteger los procesos electorales. Cabe señalar que, en las actividades de formación, es importante promover la diversidad y garantizar el equilibrio entre hombres y mujeres, tanto entre los formadores como entre las personas participantes.

El currículo incluye varios ejercicios de simulación que permiten poner en práctica conceptos y métodos teóricos mediante juegos de rol para simular posibles respuestas ante amenazas y situaciones de crisis durante las elecciones. Todas las actividades incorporan el enfoque de género.

Los escenarios de formación tienen el objetivo de fortalecer y promover conocimientos y habilidades prácticas para:

- comprender y reconocer los riesgos electorales, clasificarlos, detectar señales que indican que los riesgos se están materializando y —cuando sea necesario— impulsar la adopción de medidas por medio de los canales de comunicación pertinentes;
- comprender las amenazas y las vulnerabilidades, y seleccionar las estrategias pertinentes de fortalecimiento de la resiliencia para resistir las amenazas derivadas de los riesgos que se materializan, y
- comprender las crisis y poner en marcha, desarrollar o contribuir a planes de gestión de crisis para recuperarse de situaciones que han dañado la integridad electoral o han causado su pérdida.

Antes del taller presencial, los participantes suelen completar un breve curso de autoaprendizaje en línea (que dura de 2 a 3 horas).

Kenia: un enfoque multiactor para la formación de expertos en gestión del riesgo en los organismos electorales (ver [Kamindo, 2024](#))

En Kenia la capacitación para recopilar datos sobre riesgos, analizarlos y elaborar informes es un componente importante de la prevención y la mitigación de riesgos, y forma parte de la gestión de riesgos que desarrolla la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC).

En cada ciclo electoral, el director ejecutivo de la IEBC designa a expertos en gestión del riesgo entre el personal de la Comisión. Para el ciclo electoral de 2022 se designó un total de 55 personas expertas en gestión del riesgo, de las cuales 14 eran mujeres. Estas personas son responsables de coordinar la identificación, el análisis, la evaluación y la notificación de los riesgos, así como de actualizar el registro de riesgos. El Departamento de Gestión de Riesgos coordina la capacitación en cascada, impartida por un equipo central cualificado procedente de la IEBC y de otras instituciones (como la Policía Nacional, la Comisión Nacional de Cohesión e Integración, la Fiscalía General y el Poder Judicial). La IEBC prevé una capacitación progresiva en gestión de riesgos para todo el personal permanente, cuyo objetivo es mejorar y consolidar la concienciación sobre los riesgos y su prevención, así como promover el aprendizaje continuo.

Sudáfrica: el director electoral garantiza que las lecciones aprendidas como resultado de una crisis se compartan con los actores pertinentes (ver [Matatu, 2023](#))

Al comienzo de un ciclo electoral, la Comisión Electoral Independiente (Independent Electoral Commission, IEC) de Sudáfrica organiza talleres con su personal para identificar y considerar diversos factores de riesgo, entre ellos, los

Recuadro 8.1. Experiencias comparadas de desarrollo de capacidades y aprendizaje continuo para la protección de las elecciones (ver el proyecto de IDEA Internacional para la protección de las elecciones: IDEA Internacional, s. f./c) (cont.)

relacionados con la economía mundial. Los talleres también tienen por objetivo evaluar el posible impacto de riesgos que se materializan (se procura estimar, por ejemplo, si los impactos pueden afectar de forma desproporcionada a los grupos minoritarios o históricamente discriminados).

La integración de un enfoque de gestión de riesgos en la planificación y la implementación de proyectos en la IEC ha requerido inversiones en recursos humanos. La IEC ha puesto en marcha iniciativas para promover una cultura de gestión de riesgos mediante la sensibilización (a través de una Semana de Concienciación sobre Riesgos y de otras actividades desarrolladas durante todo el año), la participación del personal en la identificación de riesgos, y la capacitación del personal en las políticas y los marcos de la Comisión. Esta estrategia es similar a la aplicada anteriormente para integrar otros temas que atraviesan la labor de la Comisión, como la igualdad de género. También se solicita la opinión del personal durante la formulación de las políticas relacionadas con la gestión de riesgos. Estas medidas orientadas al fortalecimiento de capacidades han contribuido a desarrollar una cultura de gestión de riesgos en la IEC, así como a garantizar que todo el personal integre la consideración de los riesgos en sus actividades cotidianas.

Además, las políticas y los procesos de la IEC tienen en cuenta las lecciones aprendidas a partir de los desafíos y las crisis. Después de un acontecimiento adverso, la dirección de la IEC convoca una reunión de análisis a nivel nacional, en la que el director y otros altos cargos examinan lo que ha ido mal y reflexionan sobre cómo se podrían evitar esas fallas en el futuro. Las conclusiones se recopilan en un informe y se encarga a los departamentos pertinentes la implementación de las soluciones. Este fue el proceso seguido cuando se introdujeron dispositivos para la gestión de votantes en el marco de las elecciones municipales de 2021, con el fin de abordar el problema del doble voto (que se verificó en 2019).

Suecia: los organismos electorales y la Agencia de Contingencias Civiles elaboran una guía de evaluación de riesgos y vulnerabilidades (ver Bay, 2025)

Con el fin de mejorar la capacidad de las autoridades electorales regionales y locales para realizar evaluaciones exhaustivas de riesgos y vulnerabilidades ante la evolución de los desafíos, la Agencia de Contingencias Civiles (MSB) colaboró con la Autoridad Electoral y con el condado de Västra Götaland para elaborar, de forma conjunta, una guía de evaluación de riesgos y vulnerabilidades que se distribuyó a todas las autoridades electorales antes de las elecciones de 2018. Además, algunos municipios recibieron capacitación práctica para aplicar las recomendaciones de la guía. A fin de fortalecer aún más las capacidades municipales, la MSB se asoció con las autoridades subnacionales para difundir información sobre la protección de las elecciones y distribuir la nueva guía de evaluación en todas las localidades. De cara a las elecciones de 2022, la guía de evaluación de riesgos y vulnerabilidades se actualizó con un nuevo capítulo sobre seguridad electoral, en el que se describen tareas, funciones y responsabilidades; se abordan temas como la planificación, los riesgos y las vulnerabilidades, y se incluyen capacitación y ejercicios, con el fin de reforzar las acciones implementadas para fortalecer la seguridad electoral a nivel local.

Tanto en las elecciones de 2022 como en las de 2024, la Autoridad Electoral también ofreció capacitación digital y talleres a las autoridades electorales regionales y locales, con el objetivo de seguir apoyando su capacidad para evaluar y prevenir la materialización de riesgos electorales.

que es la participación plena, igualitaria y significativa de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados en los procesos electorales. Es preciso reconocer que la participación de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados —ya sea como votantes, candidatos, funcionarios electorales, observadores o proveedores de servicios— no solo es beneficiosa, sino

también fundamental para la legitimidad y la credibilidad del proceso. El aumento de la representación pública de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados tendrá efectos positivos, pues fortalecerá aún más la integridad electoral.

Las siguientes preguntas pueden contribuir a que los actores electorales evalúen y fortalezcan el enfoque de género y la inclusión en las acciones que implementan para proteger la integridad electoral:

- ¿Se tiene debidamente en cuenta la forma en que los riesgos, las amenazas y las crisis electorales pueden afectar los derechos —entre ellos, la seguridad y la participación— de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados?
- ¿Se definen, se evalúan y se analizan los indicadores de igualdad de género y de participación, y se comunican y se aplican adecuadamente los hallazgos correspondientes, para fundamentar las acciones implementadas para proteger los procesos electorales?
- ¿Se tienen en cuenta las cuestiones de género en las acciones implementadas para gestionar los riesgos, fortalecer la resiliencia y responder a las crisis?
- ¿Las mujeres y los grupos históricamente discriminados son incluidos activamente en la toma de decisiones, los cargos directivos y los puestos de responsabilidad del ámbito electoral?
- ¿Las acciones impulsadas para desarrollar las capacidades necesarias para proteger la integridad electoral incorporan el enfoque de género en términos de contenido y participación?
- ¿Existen competencias específicas en materia de género, como puntos focales o comités de género, en las organizaciones y los grupos interinstitucionales encargados de proteger la integridad electoral, que puedan impulsar y apoyar iniciativas y acciones con enfoque de género?
- ¿Se tienen en cuenta las cuestiones de género en las evaluaciones poselectorales de la integridad electoral, por ejemplo, mediante la creación de datos desagregados por género?
- ¿Se asignan recursos suficientes para garantizar que las acciones impulsadas para proteger los procesos electorales integren y apoyen efectivamente la igualdad de género y la inclusión?

Recuadro 9.1. Experiencias comparadas en materia de enfoque de género e inclusión en la protección de los procesos electorales

Brasil: la creación de cuotas de género como un aspecto clave de la integridad electoral (ver [Tarouco, 2023](#))

Brasil presenta una marcada brecha de género en las candidaturas y los cargos electos. A veces, los partidos políticos incumplen la cuota de género, que exige que al menos el 30 por ciento de las candidaturas presentadas en las listas de cada partido correspondan a mujeres. Por ejemplo, inscriben candidatas ficticias solo para cumplir con los requisitos legales, o se niegan a distribuir los recursos para las campañas de manera proporcional entre las candidaturas de hombres y mujeres. En respuesta a esta situación, el Tribunal Superior Electoral (TSE) estableció dos mecanismos para resolver estos problemas. Uno de ellos consiste en la creación de controles para distinguir las candidaturas ficticias de las reales mediante el análisis de las candidaturas sin votos, sin actividad de campaña y sin gastos de campaña. El segundo mecanismo consiste en imponer una severa sanción a los partidos políticos que presenten candidaturas falsas, consistente en la anulación de toda la lista de candidatos. Dado que la resolución de estos casos supone un proceso prolongado, la detección de fraude en el cumplimiento de la cuota de género puede implicar la destitución de candidatos varones que ya han asumido el cargo.

En 2020 el TSE anuló todos los votos obtenidos por los concejales municipales de una ciudad del estado de Alagoas que pertenecían al partido Movimiento Democrático Brasileño. El partido había incluido en su lista a candidatas ficticias. Tras un largo proceso de investigación y resolución, se detectó a las falsas candidatas porque carecían de votos, habían gastado cantidades insignificantes en la campaña, habían presentado informes de gastos idénticos y no habían realizado ninguna actividad de campaña. En consecuencia, los cuatro hombres de ese partido que habían sido elegidos en 2020 para desempeñarse en la legislatura municipal perdieron sus cargos en 2022. Para abordar el problema recurrente del fraude en las cuotas de género, y sobre la base de las recomendaciones de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el TSE creó en 2019 una comisión permanente (TSE Mulheres) que investiga el tema.

Kenia: de la crisis a la reforma: el fortalecimiento de la igualdad de género en los procesos electorales de Kenia (ver [Kamindo, 2024](#))

La controvertida elección presidencial de 2007 estuvo marcada por la violencia sexual y de género a gran escala. La salida de la crisis implicó una reforma amplia, que incluyó la Constitución y las leyes electorales. Abordar la discriminación y la violencia de género fue un componente central de las reformas. Mediante una medida pionera para corregir la marginación histórica de las mujeres en los cargos electivos, la Constitución de 2010 introdujo una cuota de género. Sin embargo, en 2017 solo 23 mujeres fueron elegidas —todas ellas en circunscripciones uninominales— para ocupar cargos en la Asamblea Nacional conformada por 290 miembros. En 2022 este número aumentó a 30.

La política de género e inclusión social de la Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones (Independent Electoral and Boundaries Commission, IEBC) establece claramente la inclusión institucionalizada de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados en todos los asuntos internos de la Comisión. Sin embargo, la implementación de la política se está llevando a cabo de manera progresiva y con algunas dificultades. Las elecciones de 2022 presentaron las mismas deficiencias detectadas en 2017. En particular, en materia de financiamiento de las campañas, cabe mencionar una normativa que perjudicaba a grupos históricamente discriminados como las mujeres, las personas jóvenes y las personas con discapacidad. Además, teniendo en cuenta el alto riesgo de violencia sexual y de género relacionada con las elecciones —que afecta especialmente a las mujeres candidatas—, se destaca la ausencia del enfoque de género en el marco de la gestión de riesgos.

Polonia: el papel del género en el retroceso y la recuperación de la democracia (ver [Vashchanka, 2025](#))

Existe la percepción generalizada de que, durante el período comprendido entre 2018 y 2025, Polonia atravesó un proceso de retroceso y recuperación de la democracia. Es importante destacar que la cuestión de género ocupó

Recuadro 9.1. Experiencias comparadas en materia de enfoque de género e inclusión en la protección de los procesos electorales (cont.)

un lugar central en ambas fases. La restricción de la igualdad de género y del espacio cívico constituyó una clara señal de un giro autoritario más amplio, en que las organizaciones feministas y de defensa de la igualdad de género se enfrentaron a presiones y actos de deslegitimación. Sin embargo, estos mismos actores tuvieron un papel fundamental en la organización de protestas masivas y en la movilización de votantes jóvenes, lo que permitió vincular las luchas por los derechos con la participación democrática. Más allá del papel de los observadores electorales tradicionales, el activismo de estas organizaciones amplió el alcance del compromiso cívico y contribuyó a salvaguardar la integridad electoral.

Sri Lanka: acciones en múltiples niveles para promover y proteger la participación y la representación de las mujeres (ver [Ranatunga, 2025](#))

A pesar de que Sri Lanka se ha distinguido por tener a la primera mujer primera ministra y presidenta del mundo, lograr una representación más amplia de las mujeres aún constituye un desafío en el país. Con la ayuda de organizaciones internacionales como la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (International Foundation for Electoral Systems, IFES), la Comisión Electoral de Sri Lanka ha impulsado desde 2015 varias iniciativas para promover la representación de las mujeres y de otros grupos históricamente discriminados en la política electoral y en la propia institución. La implementación en 2018 de una cuota de un 25 por ciento de candidatas mujeres a nivel local impulsó un aumento significativo del número de mujeres elegidas (de 89 a 2.300). Resta saber si esto se mantendrá a largo plazo y si la representación numérica conducirá a avances sustantivos de la igualdad de género.

El hecho de que la política y las elecciones en Sri Lanka se hayan caracterizado históricamente por altos niveles de violencia ha sido señalado como una de las razones de la escasa participación de las mujeres. Durante las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2024, los observadores registraron un aumento de los casos de acoso en línea por motivos de género contra mujeres candidatas, lo que evidencia una vulnerabilidad que debe corregirse. También es necesario abordar el derecho al voto de las personas desplazadas internamente, casi 17 años después del fin de la guerra civil en 2009.

Sudáfrica: el enfoque de género como cultura política y de gestión electoral (ver [Matatu, 2023](#))

Tras las elecciones generales de 2019, Sudáfrica ocupó el puesto 16 en la clasificación mundial de mujeres en parlamentos nacionales, con 179 mujeres (un 45,3 por ciento) en la Asamblea Nacional. Esta posición destacada se debe en parte a que algunos partidos políticos instituyeron cuotas voluntarias de género en las listas de candidaturas a los gobiernos nacionales, provinciales y locales. Por ejemplo, el partido Congreso Nacional Africano, que obtuvo la mayor proporción de votos en 2019, aplica una política voluntaria de cuotas 50/50, junto con una estrategia de posicionamiento de las candidaturas que garantiza que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades de ser elegidos.

Sin embargo, aunque se han logrado avances significativos en cuanto a la representatividad de los cargos electos, esto aún no se ha traducido en mejoras de la posición social y económica de las mujeres. Dado que los niveles de violencia de género siguen siendo elevados, la Comisión Electoral de Sudáfrica está implementando numerosas acciones para garantizar que el enfoque de género se integre en los procesos y en la cultura de gestión de riesgos.

Suecia: integración del enfoque de género y colaboración para proteger a las mujeres en las elecciones sin margen para la complacencia (ver [Bay, 2025](#))

El marco jurídico sueco pone un fuerte énfasis en la protección de los derechos políticos y en la promoción de una participación inclusiva. Aunque no existen cuotas legisladas de género o de representación de grupos minoritarios, muchos partidos políticos han adoptado voluntariamente medidas para aumentar la diversidad de las candidaturas y

Recuadro 9.1. Experiencias comparadas en materia de enfoque de género e inclusión en la protección de los procesos electorales (cont.)

los cargos electos. Este compromiso ha contribuido a un alto grado de equilibrio de género en los órganos políticos. Por ejemplo, en 2022 las mujeres ocuparon el 45,8 por ciento de los escaños del Parlamento nacional.

No obstante, la Agencia Sueca de Defensa Psicológica considera que la información basada en el género influye en actividades como la desinformación, lo que afecta de manera desproporcionada a las mujeres, aumenta el riesgo de autocensura y ocasiona una menor participación de las mujeres en las esferas públicas. Al mismo tiempo, los mecanismos de notificación de incidentes desarrollados para las elecciones de 2022 y 2024 no incluyeron preguntas específicas sobre el género, ni los informes sobre las lecciones aprendidas de las elecciones recientes abordaron el género de forma específica.

Las evaluaciones del programa desarrollado para promover la integración del enfoque de género en los organismos públicos de Suecia han demostrado que el éxito de las acciones implementadas en el país a tal fin requiere el compromiso de los dirigentes, así como legitimidad en las organizaciones. En cuanto a la protección de los procesos electorales, las evaluaciones también han señalado que la colaboración interinstitucional puede desempeñar un papel fundamental en la amplificación del impacto de las acciones orientadas a la integración del enfoque de género. El fomento de la cooperación entre organismos ha contribuido a abordar desafíos sectoriales específicos en materia de igualdad de género.

Ucrania: promoción de la igualdad de género mediante la adopción de un nuevo Código Electoral (ver [Anguelova, 2025](#))

La igualdad de derechos entre hombres y mujeres, inclusive en la vida pública y política, está garantizada por la Constitución de Ucrania. La legislación posterior, como la Ley para Garantizar la Igualdad de Derechos y Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2005) y la Ley sobre los Principios de Prevención y Lucha contra la Discriminación en Ucrania (2012), ha tenido amplios efectos. Desde 2014 los partidos políticos deben incluir cuotas reglamentarias que garanticen una representación mínima del 30 por ciento de hombres y de mujeres en las listas de los partidos para las elecciones parlamentarias. En 2015 una versión revisada de la Ley de Elecciones Locales introdujo un requisito similar a nivel local, que establecía que la representación de candidatos del mismo sexo en las listas electorales de concejales en circunscripciones plurinominales debería ser, como mínimo, del 30 por ciento del total de las candidaturas. Esto supuso un gran paso hacia la paridad de género en el nivel comunitario.

No obstante, estas disposiciones carecieron inicialmente de mecanismos de aplicación. Por lo tanto, los partidos políticos a menudo ignoraron las cuotas, y las Comisiones Electorales Territoriales aceptaron y registraron las listas sin considerar su cumplimiento. La Comisión Electoral Central y los tribunales no cuestionaron sistemáticamente el incumplimiento, lo que debilitó el efecto previsto de la legislación.

A principios de 2020 se produjo un cambio significativo como resultado de la adopción de un nuevo Código Electoral. El Código elevó la cuota de género al 40 por ciento y la hizo jurídicamente vinculante, al obligar a las comisiones electorales a rechazar las listas de los partidos que no la cumplieran. También estableció un mecanismo para la asignación de posiciones en las listas de los partidos: por cada cinco candidaturas, había que incluir como mínimo dos personas de cada sexo. A pesar de algunas inconsistencias en la aplicación de esta norma, la representación de las mujeres mejoró significativamente en las elecciones locales de 2020. Las mujeres ocuparon el 44,2 por ciento del total de las candidaturas, frente al 35,0 por ciento en 2015. Además, ocuparon el 36,0 por ciento del total de los cargos locales electos, un aumento sorprendente respecto del 4,7 por ciento registrado en 2015. En los consejos regionales las mujeres ocuparon el 28,4 por ciento de los escaños, mientras que en las localidades con menos de 10.000 votantes ocuparon el 41,7 por ciento de los cargos como concejales. No obstante, persisten brechas en el nivel ejecutivo: solo el 16,8 por ciento de las alcaldías y las jefaturas de comunidad fueron ocupadas por mujeres, y solo el 9,3 por ciento de las ciudades eligieron mujeres como alcaldesas.

10. OTRAS FORMAS DE UTILIZAR EL MARCO

Independientemente de que ya existan sólidos sistemas para proteger la integridad electoral y de que se estén desarrollando acciones significativas a tal fin, o bien acciones de menor escala, los elementos del marco pueden utilizarse de forma selectiva o progresiva para: (a) fortalecer los conocimientos; (b) promover las capacidades (habilidades y cultura); (c) mejorar la comprensión de la situación (evaluación y análisis); (d) perfeccionar los procesos de gestión, y (e) promover y mejorar el enfoque de género y la inclusión.

El marco como recurso de conocimiento. El marco consolida y remite a numerosos recursos de conocimiento desarrollados por profesionales y proveedores de apoyo electoral internacional y nacional, entre ellos el mundo académico y las organizaciones que observan las elecciones. Por lo tanto, el Portal de Recursos para la Protección de las Elecciones y esta guía ofrecen aportes originales que pueden enriquecer los conocimientos comparados de los usuarios y promover una comprensión general de los desafíos en materia de integridad electoral, así como de las salvaguardias y las posibles acciones. Dado que el Portal de Recursos asigna etiquetas a los recursos particulares, los usuarios pueden adaptar rápidamente los recursos de conocimiento a sus intereses específicos.

El marco como recurso para el desarrollo de capacidades. El marco ofrece varias vías para el desarrollo de capacidades. En primer lugar, los usuarios con capacidades de formación avanzadas —como los centros de capacitación asociados a los organismos electorales y otras organizaciones— pueden utilizar el currículo que ofrece el marco para desarrollar conocimientos prácticos y competencias en sus organizaciones y enriquecer la cultura organizacional. Además, pueden ofrecer estas oportunidades de desarrollo de capacidades a otras organizaciones, como distintos actores nacionales (por ejemplo, organismos estatales relevantes, organizaciones de la sociedad civil o actores políticos).

El marco como recurso de evaluación y análisis. En lo que respecta a los procesos electorales, nunca debe subestimarse la importancia de tomar decisiones informadas. La encuesta de autoevaluación que forma parte del marco ayuda a las organizaciones usuarias a evaluar sistemáticamente la importancia, el alcance y la calidad de las salvaguardias disponibles, con el fin de orientar sus procesos de gestión y de desarrollo de capacidades. El Portal de Recursos consolida muchas herramientas de evaluación y análisis, y las organizaciones pueden considerar su uso para fortalecer la calidad de sus procesos de toma de decisiones. Estas herramientas se presentan en distintas publicaciones, o bien en formato electrónico/en línea. La nueva Herramienta de Gestión de Riesgos Electorales de IDEA Internacional está plenamente alineada con el marco. Por lo tanto, constituye un valioso recurso para las organizaciones que desean integrar un registro de riesgos y de acciones con herramientas avanzadas de evaluación y análisis (como sistemas de información geográfica, análisis de tendencias y mapas de calor de riesgos).

Además, el Portal de Recursos está integrado en la Herramienta de Gestión de Riesgos Electorales.

El marco como recurso para mejorar los procesos de gestión. La gestión electoral está rezagada respecto de muchos otros sectores en lo que respecta a la adopción y aplicación de métodos y procesos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis. El marco puede contribuir a la comprensión de los beneficios que conlleva el uso de estos métodos por parte de los actores electorales nacionales, así como recomendar posibles vías de implementación.

El marco como recurso para promover y mejorar el enfoque de género.

Esta guía y todos los demás recursos del marco se han elaborado con el objetivo de integrar y promover el enfoque de género. Se ha hecho hincapié en la discriminación y la violencia de género como desafíos críticos para la integridad electoral. El enfoque de género está incorporado en las evaluaciones, el aprendizaje y las acciones orientadas al desarrollo de capacidades. Por lo tanto, el marco puede ser un recurso valioso para promover el enfoque de género en el camino hacia el fortalecimiento de la integridad electoral, así como un recurso útil para quienes no estén muy familiarizados con el concepto y deseen profundizar en él o aplicarlo en la práctica.

Bibliografía

- ACE-Red de Conocimientos Electorales (ACE), “El enfoque del ciclo electoral”, [s. f.], <https://aceproject.org/ace-es/focus/fo_eea/foe_eea-electoral-cycle-approach>, fecha de consulta: 28 de octubre de 2025.
- Alihodžić, S., *Risk Management in Elections* [La gestión del riesgo en los procesos electorales], documento de políticas núm. 14 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2016), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/risk-management-elections>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2025.
- , *Protecting Elections: Risk Management, Resilience-Building and Crisis Management in Elections* [Proteger los procesos electorales: gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis en las elecciones], documento de debate núm. 4/2023 (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.44>>.
- , “Electoral risk heat maps: At the intersection of risk management, resilience-building and crisis management” [Mapas de calor del riesgo electoral: la intersección entre la gestión de riesgos, el fortalecimiento de la resiliencia y la gestión de crisis], 7 de marzo de 2024, <<https://www.idea.int/news/electoral-risk-heat-maps-intersection-risk-management-resilience-building-and-crisis>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2024.
- Alihodžić, S., Asplund, E., Bicu, I. y Thalin, J., *Riesgos electorales: guía de factores de riesgo externos*, 3.ª ed. (Estocolmo: IDEA Internacional, 2024a), <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.96>>.
- Alihodžić, S., Asplund, E., Bicu, I. y Wolf, P., *Riesgos electorales. Guía de factores de riesgo internos*, 3.ª ed. (Estocolmo: IDEA Internacional, 2024b), <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.110>>.
- Anguelova, V., *Resilience of Ukraine Elections during Conflict (2014-2020)* [Resiliencia de las elecciones en Ucrania durante el conflicto (2014–2020)], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.98>>.
- Arias Valverde, R. y Adrianzén Rossi, W., *Managing Elections to Withstand Natural Hazards in Peru* [Gestionar las elecciones para hacer frente a los riesgos naturales en Perú], Serie sobre elecciones y riesgos naturales (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.56>>.
- Bay, S., *Protecting Electoral Integrity: The Case of Sweden* [La protección de la integridad electoral: el caso de Suecia], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.6>>.
- Business Day, “IEC and social media giants to curb disinformation as 2024 elections approach” [La IEC y los gigantes de las redes sociales se unirán para frenar la desinformación ante la proximidad de las elecciones de 2024], 5 de julio de 2023, <<https://www.businesslive.co.za/bd/national/2023-07-05-iec-and-social-media-giants-to-curb-disinformation-as-2024-elections-approach>>, fecha de consulta: 1 de noviembre de 2025.
- Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo* (Estocolmo: IDEA Internacional y Fundación Kofi Annan, 2012), <<https://www.idea>>

[.int/publications/catalogue/deepening-democracy-strategy-improving-integrity-elections-worldwide?lang=es>](#), fecha de consulta: 25 de septiembre de 2025.

Comisión Independiente Electoral y de Delimitación de Circunscripciones de Kenia (IEBC), "Post Election Evaluation Report for the 9th August, 2022 General Election" [Informe de evaluación poselectoral de las elecciones generales del 9 de agosto de 2022], 2022, <<https://www.iebc.or.ke/uploads/resources/pabjKTV6Xa.pdf>>, fecha de consulta: 28 de octubre de 2025.

Elections Canada, "Election Integrity and Security" [Integridad y seguridad electoral], [s. f.], <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=vot&dir=int&document=index&lang=e>>, fecha de consulta: 22 de septiembre de 2025.

Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), "Gender mainstreaming" [Transversalización de la perspectiva de género], [s. f.], <<https://www.un.org/womenwatch/osagi/gendermainstreaming.htm>>, fecha de consulta: 23 de abril de 2025.

IDEA Internacional, "GSOD Indices: Measure Democracy, Track Progress" [Índices GSoD: Medir la democracia, hacer un seguimiento del progreso], s. f./a, <<https://www.idea.int/democracytracker/gso-d-indices>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2025.

—, "Herramienta de Gestión de Riesgos Electorales", [s. f./b], <<https://www.idea.int/es/data-tools/tools/herramienta-de-gestion-de-riesgos-electorales>>, fecha de consulta: 25 de septiembre de 2025.

—, *Protección de las elecciones*, [s. f./c], <<https://www.idea.int/es/project/proteccion-de-las-elecciones>>, fecha de consulta: 28 de octubre de 2025.

—, *Encuesta de autoevaluación sobre la protección de los procesos electorales* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2026), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.79>>.

James, T. S., Clark, A. y Asplund, E., *Elections during Emergencies and Crises: Lessons for Electoral Integrity from the Covid-19 Pandemic* [Elecciones en situaciones de emergencia y crisis: lecciones de la pandemia de la Covid-19 para la integridad electoral] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.24>>.

Johnson, H., *Gender-Sensitive Scrutiny: A Guide to More Effective Law-Making and Oversight* [Análisis con perspectiva de género: guía para elaborar y supervisar leyes de forma más eficaz] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2022), <<https://doi.org/10.31752/idea.2022.1>>.

Kamindo, C. M., *Protecting Elections: The Case of Kenya* [La protección de las elecciones: el caso de Kenia], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2024), <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.8>>.

Maley, M., *Timor-Leste: Resilience Built on Experience* [Timor Oriental: resiliencia construida a partir de la experiencia], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.49>>.

Martínez i Coma, F., *Managing Elections during Floods: The Case of Victoria, Australia* [Gestionar las elecciones durante las inundaciones: el caso de Victoria, Australia], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.43>>.

Matatu, N., *Protecting Electoral Integrity: The Case of South Africa* [La protección de la integridad electoral: el caso de Sudáfrica], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.23.88>>.

- Organización Internacional de Normalización (ISO), “ISO 22316:2017: Security and Resilience—Organizational Resilience—Principles and Attributes” [ISO 22316:2017: Seguridad y resiliencia – Resiliencia organizacional – Principios y atributos] (ISO, 2017).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (PNUD y ONU Mujeres), *Procesos electorales incluyentes: Guía para los órganos de gestión electoral sobre la promoción de la igualdad de género y la participación de las mujeres* (Nueva York: PNUD y ONU Mujeres, 2015), <<https://www.undp.org/publications/inclusive-electoral-processes-guide-electoral-management-bodies-promoting-gender-equality-and-womens-participation>>, fecha de consulta: 28 de octubre de 2025.
- Ranatunga, G., *Protecting Elections in Sri Lanka with a Focus on Natural and Human-Made Hazards* [La protección de las elecciones en Sri Lanka, con especial atención a los riesgos naturales y los provocados por el hombre], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.37>>.
- Tarouco, G., *Varieties of Electoral Integrity Risk: Protecting Elections in Brazil* [Tipos de riesgos para la integridad electoral: la protección de las elecciones en Brasil], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.50>>.
- Tufis, C. D. y Hudson, A., *The Global State of Democracy Indices Codebook; Version 8 (2024)* [Manual de códigos de los índices sobre el estado de la democracia en el mundo. Versión 8 (2024)] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2024), <<https://doi.org/10.31752/idea.2024.44>>.
- Vashchanka, V., *Protecting Elections amid Democratic Backsliding in Poland* [Proteger los procesos electorales ante el retroceso de la democracia en Polonia], estudio de caso (Estocolmo: IDEA Internacional, 2025), <<https://doi.org/10.31752/idea.2025.58>>.
- Vincent, A., Alihodžić, S. y Gale, S., *Risk Management in Elections: A Guide for Electoral Management Bodies* [La gestión de riesgos en las elecciones. Una guía para los organismos electorales] (Estocolmo y Canberra: IDEA Internacional y Comisión Electoral de Australia, 2021), <<https://doi.org/10.31752/idea.2021.62>>.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 35 estados miembros, fundada en 1995 con el mandato de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

QUÉ HACEMOS

Desarrollamos investigaciones favorables a las políticas y los análisis relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, digitalización, cambio climático, inclusión y representación política, todo ello bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas. Evaluamos el desempeño de las democracias a través de nuestros índices del Estado Global de la Democracia.

Ofrecemos desarrollo de capacidades y asesoramiento experto a los actores democráticos, incluidos gobiernos, parlamentos, el funcionariado electoral y la sociedad civil. Desarrollamos herramientas y publicamos bases de datos, libros y guías en varios idiomas sobre temas que abarcan desde la participación electoral hasta las cuotas de género.

Acercamos a los actores estatales y no estatales para establecer diálogos y compartir aprendizajes. Nuestro compromiso es promover y proteger la democracia en el mundo.

DÓNDE ACTÚA IDEA INTERNACIONAL

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

NUESTRAS PUBLICACIONES Y BASES DE DATOS

Tenemos un catálogo con más de 1.000 publicaciones y más de 25 bases de datos en nuestro sitio web. La mayoría de nuestras publicaciones se pueden descargar de forma gratuita.

[<https://www.idea.int>](https://www.idea.int)

Esta guía presenta el Marco Integrado para la Protección de las Elecciones, una herramienta práctica diseñada para ayudar a los profesionales del ámbito electoral, los responsables de la formulación de políticas y los actores que promueven la democracia a salvaguardar la integridad de los procesos electorales. Presenta los conceptos y recursos del marco y ofrece orientación sobre cómo aplicarlos para fortalecer los sistemas electorales y prevenir riesgos en materia de integridad electoral. Mediante la integración de los procesos de gestión de riesgos, fortalecimiento de la resiliencia y gestión de crisis, el marco proporciona un enfoque integral para prever, mitigar y responder a las amenazas que pueden comprometer las elecciones democráticas.

Sobre la base de décadas de investigación y práctica, y respaldada por la experiencia global de IDEA Internacional, esta publicación brinda a los lectores métodos y herramientas para evaluar las vulnerabilidades, diseñar intervenciones eficaces y promover procesos electorales inclusivos y creíbles. Promueve la colaboración entre instituciones y actores para desarrollar respuestas sostenibles, con enfoque de género y adecuadas al contexto, que permitan abordar desafíos electorales en constante evolución. En última instancia, la guía tiene como objetivo promover la confianza en los procesos electorales como base de la gobernanza democrática.