



Estrasburgo, 19 de noviembre de 2020

CDL-PI(2020)017

O. Engl.

**COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA A TRAVÉS DEL DERECHO**  
**(COMISIÓN DE VENECIA)**

**17ª CONFERENCIA EUROPEA DE LOS ÓRGANOS ENCARGADOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL**

**"EL DERECHO ELECTORAL Y LA ADMINISTRACIÓN  
ELECTORAL EN EUROPA  
DESAFÍOS RECURRENTE Y BUENAS PRÁCTICAS"**

**12 y 13 de noviembre de 2020**

**Consejo de Europa, Estrasburgo, Francia**

**SINOPSIS Y CONCLUSIONES**

## Sinopsis

La Comisión de Venecia del Consejo de Europa organizó la decimoséptima Conferencia Europea de Organismos de Gestión Electoral (OGE) en línea, el 12 y 13 de noviembre de 2020.

El tema de la Conferencia fue "Derecho electoral y administración electoral en Europa, desafíos recurrentes y mejores prácticas". Específicamente, los participantes examinaron dos cuestiones principales:

- Los desafíos recurrentes y las mejores prácticas en materia de derecho electoral y administración de elecciones en Europa, en particular durante las campañas electorales, las operaciones de votación, el recuento, la tabulación y la transmisión de los resultados de las elecciones;
- Celebración de elecciones durante situaciones de emergencia - Retos y soluciones encontradas por los organismos de gestión de emergencias durante la pandemia.

Theodoros Livianos, Viceministro del Interior de Grecia, y Gianni Buquicchio, Presidente de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, inauguraron la Conferencia.

Participaron en la Conferencia alrededor de 160 personas, en representación de los organismos nacionales de gestión de emergencias y otros perfiles como académicos, profesionales y expertos.

Asimismo, participaron en la Conferencia otras instituciones del Consejo de Europa, en particular el Congreso de Autoridades Locales y Regionales y el Comité Europeo sobre Democracia y Gobernanza (CDDG), pero también instituciones internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa/Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE/OIDDH) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES).

## Conclusiones

La 17ª edición de la Conferencia Europea de Organismos de Gestión Electoral es la continuación de una exitosa serie de conferencias internacionales en el ámbito electoral. Esta edición estuvo dedicada a "Derecho y administración electoral en Europa - desafíos recurrentes y mejores prácticas", con especial énfasis en las campañas electorales, el voto, el recuento, la tabulación y la transmisión de los resultados electorales, que han sido temas desafiantes para los Organismos de Gestión Electoral y otros organismos pertinentes que participan en las elecciones en todo el mundo. Dada la situación actual de la pandemia COVID-19, los participantes en la conferencia también examinaron la celebración de elecciones durante situaciones de emergencia para compartir las experiencias y soluciones encontradas por los organismos de gestión electoral durante la pandemia.

Las elecciones incluyen una compleja serie de etapas sucesivas, que requieren la participación de diversos actores, entre ellos los votantes, los candidatos y los organismos de gestión electoral. Si bien en la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa (CdE) las leyes electorales proporcionan una base adecuada para las elecciones democráticas y la administración electoral goza de un alto nivel de confianza pública, varios problemas recurrentes siguen socavando la confianza pública en el proceso electoral.

A pesar de las mejoras en la garantía de la igualdad de oportunidades durante la campaña para los candidatos, uno de los problemas recurrentes es el uso indebido de los recursos públicos. Esta práctica está muy extendida en muchos países, incluidos los que tienen una larga tradición de elecciones democráticas. La Comisión de Venecia ha recomendado una serie de medidas para prevenir el uso indebido de los recursos públicos e impedir que las autoridades públicas se aprovechen injustamente de sus cargos.

Las campañas negativas son otra tendencia reciente y preocupante de las campañas electorales en todo el mundo, con campañas marcadas por la polarización política, la difamación o la denigración de los oponentes políticos. Algunos partidos políticos han llegado incluso a hacer uso de una retórica incendiaria y racista, dirigida a las minorías étnicas, religiosas o de otro tipo. El discurso de odio contra los opositores políticos y las minorías nacionales, en particular en las plataformas en línea, es censurable y de difícil contención, ya que una indebida reglamentación de las actividades *online* puede fácilmente resultar en el menoscabo de la libertad de expresión en Internet. Por ello, el bloqueo y la retirada de contenidos ilegales *online* para combatir los delitos motivados por el odio deben basarse en definiciones precisas de las infracciones y respetar el principio de proporcionalidad, debiendo garantizarse una tutela judicial efectiva por parte de los tribunales.

Los medios de comunicación tradicionales siguen siendo una importante fuente de información y su incapacidad para proporcionar una información amplia sobre las elecciones es otro reto recurrente. Las plataformas en línea han cambiado la naturaleza de las campañas electorales y los votantes tienen un mejor acceso a la información. Los candidatos y los partidos políticos pueden utilizar esas plataformas para presentar sus opiniones a los votantes y movilizar apoyo a bajo costo. El uso de los medios de comunicación en línea plantea nuevos desafíos para defender los principios de campañas electorales justas y limpias en el entorno *online*, por ejemplo, en lo que respecta a la reglamentación de la publicidad política *online*, que requiere mayores acciones por parte de los candidatos (para defender las normas éticas), de las redes de medios sociales (para mejorar la transparencia de la publicidad política en sus plataformas) y de las autoridades públicas (para adoptar leyes y reglamentos sobre la publicidad política en el entorno en línea).

Las redes de medios de comunicación social también representan problemas para la integridad de las elecciones debido a las operaciones de "doxing" (piratería informática y fuga de información no pública), las operaciones de mala información (amenazas en línea, acoso selectivo y expresiones de odio), así como las operaciones de desinformación (difusión de información falsa o engañosa). La difusión de desinformación y de narraciones polarizadas puede agravar las divisiones y los conflictos en la sociedad. Si bien todavía no se han elaborado normas más completas para el contenido *online* en épocas de elecciones, es importante aclarar la responsabilidad de las empresas de medios de comunicación social que publican contenidos ilegales perjudiciales para los candidatos. También es necesario que las sanciones no conduzcan a la autocensura. Entre otros medios, cabe citar los programas de capacitación en medios digitales y la elaboración de instrumentos para habilitar a los usuarios a identificar (por ejemplo, el marcado, el etiquetado, las listas negras) y contrarrestar (por ejemplo, la verificación de los hechos, las correcciones de los hechos) la desinformación y la colaboración estrecha con las plataformas de medios sociales, como en el caso de México.

La inscripción de votantes puede ser pasiva (listas de votantes tomadas directamente de las bases de datos de población nacionales, regionales y locales) o activa (los votantes no se

incluyen automáticamente en los registros, sino a petición propia). En muchos Estados miembros del Consejo de Europa, las listas de votantes se ponen a disposición del público para su escrutinio, por ejemplo, publicándolas en las mesas de votación, poniéndolas a disposición de las oficinas municipales y/o publicándolas en sitios web. La transparencia y el escrutinio público pueden mejorar la exactitud de las listas de votantes, pero también es importante proteger los datos privados de los ciudadanos. A este respecto, algunos países introdujeron restricciones relativas al acceso público a las listas de votantes.

La financiación de los partidos y/o campañas electorales es una condición necesaria para las elecciones, pero el dinero también puede conducir a la corrupción y a una influencia política indebida en el proceso electoral. Para evitar tales desviaciones, la legislación de los partidos y las elecciones debe contener normas claras y completas sobre la financiación de los partidos y las campañas. La asignación de fondos públicos en condiciones claras tiene por objeto garantizar que todos los contendientes políticos dispongan de recursos suficientes para llegar a los votantes y, de ese modo, contribuir a nivelar el terreno de juego de los candidatos y los partidos. La financiación pública es también un instrumento esencial en la lucha contra la corrupción y en la reducción de la dependencia de los partidos políticos respecto de grupos o individuos ricos. Si bien varios Estados miembros del Consejo de Europa tienen límites, prohibiciones o reglamentaciones estrictas en relación con las donaciones de donantes extranjeros, hay también otros que no imponen ninguna restricción a esas contribuciones. También en este caso, la transparencia no debe implicar restricciones excesivas al derecho a la intimidad.

En varias elecciones de los Estados miembros del Consejo de Europa, una gran proporción de las mesas de votación siguen siendo inadecuados para el acceso independiente de los votantes con discapacidades. Otros problemas recurrentes durante la votación son la presencia de personas no autorizadas dentro de las mesas de votación, la votación múltiple, introducción de votos falsos en las urnas (*ballot box stuffing*) y la compra de votos. En lo que respecta a la votación en el extranjero o la votación por correo, es importante que se apliquen salvaguardias adecuadas y oportunas para garantizar la integridad del voto. La votación por Internet ofrece una alternativa a la votación en persona en las mesas de votación, pero siguen existiendo riesgos considerables para la transparencia y la seguridad y varios países han suspendido por motivos de seguridad cibernética. El Comité de Ministros del Consejo de Europa es consciente de que "sólo los sistemas de votación electrónica que sean seguros, fiables, eficientes, técnicamente sólidos, abiertos a la verificación independiente y fácilmente accesibles a los votantes crearán confianza en el público, lo cual es un requisito previo para la celebración de elecciones electrónicas".

Siguen existiendo problemas técnicos y políticos durante el recuento de los votos, entre ellos deficiencias de procedimiento, pero también claros intentos de fraude, incluida la falsificación de los resultados y los protocolos. Es importante que el proceso de recuento sea abierto y transparente y se lleve a cabo en presencia de observadores electorales y representantes de los candidatos y los partidos políticos. También es necesario que los resultados no sólo se publiquen lo más rápidamente posible sino que sean lo más detallados posible. El desglose de los resultados por las mesas de votación y la puesta a disposición del público de la tabulación contribuye considerablemente a la transparencia de las elecciones.

Si bien las normas internacionales no imponen un sistema electoral específico, los cambios (ir)regulares y de última hora del sistema electoral, a menudo realizados sobre una base partidista y sin el debido debate público o consenso, ponen en peligro la confianza en el proceso electoral y, en consecuencia, en la propia democracia.

La pandemia de COVID-19 ha planteado una serie de retos a los órganos encargados de la administración electoral a la hora de tomar decisiones, ya sea para celebrar elecciones en su período normal o para posponerlas hasta que se puedan poner en marcha las medidas adecuadas. La democracia local a menudo se ve sometida a una inmensa presión en tiempos de emergencia, ya que las autoridades locales y regionales están en la vanguardia para hacer frente a las repercusiones de las crisis. En este contexto, la legitimidad democrática de los representantes locales y regionales elegidos mediante elecciones libres y justas es más esencial que nunca. Sin embargo, la celebración de elecciones locales y regionales en tiempos de crisis importantes puede entrañar riesgos para la vida, la salud y la seguridad de las personas, así como presentar numerosas dificultades prácticas, que pueden dar lugar al aplazamiento de las elecciones. Es importante que todos los agentes pertinentes aúnen sus esfuerzos para proteger la salud tanto de los ciudadanos como de sus democracias. En caso de que se adopte la decisión de aplazar las elecciones, ésta debe estar basada en la ley y es importante garantizar que toda suspensión de los derechos electorales sólo se permita en la medida en que lo exija la situación, cumpliendo con un examen de proporcionalidad. El diálogo político es fundamental para abordar muchas de las cuestiones cruciales que se plantean y ese diálogo debería tener lugar lo antes posible en un formato inclusivo. Es necesario incorporar períodos de tiempo más largos para asegurar una planificación adecuada del análisis basado en los riesgos, en lugar de un enfoque *ad hoc*, y *disponer de* recursos humanos y capacidad. Si bien no todas las normas electorales pueden mantenerse en situaciones de crisis importantes, es preciso respetar un núcleo mínimo de principios electorales para que las elecciones sean significativas y gocen de la confianza del público.

La Comisión de Venecia ha subrayado en sus informes que no hay ningún principio general que evite la celebración de elecciones durante el estado de emergencia y su aplazamiento hasta que la situación vuelva a la normalidad. Sin embargo, el estado de emergencia puede plantear problemas para protección de la salud y la seguridad de todos los participantes e interesados en el proceso electoral, así como también para el ejercicio efectivo de los derechos electorales, incluido el derecho a formarse una opinión antes de votar. Toda decisión de celebrar o aplazar elecciones durante el estado de emergencia requiere un cuidadoso equilibrio de todos estos elementos. Si es posible aplazar las elecciones, debe hacerse con un calendario claro y en un plazo razonable. La segunda cuestión se refiere a la forma en que la situación de hecho repercute en las posibilidades de campaña y los medios de campaña utilizados comúnmente en el país en cuestión para este tipo de elecciones. La tercera cuestión se refiere a los costos de la campaña.

Cuarto, si la primera ronda de elecciones ya se ha celebrado y las circunstancias extraordinarias se producen antes de la segunda ronda de elecciones, puede significar que los candidatos ya han terminado su campaña o ya la habían pagado. Una quinta cuestión se refiere a la seguridad del personal a cargo de administrar las elecciones y de los miembros de las comisiones electorales, incluso durante el día de las elecciones y el recuento de los votos. En sexto lugar, podrían tenerse en cuenta diferentes modalidades de votación, como la votación anticipada y la votación por correo, las urnas móviles y la votación basada en la tecnología.

Por último, debe subrayarse la necesidad de mejorar el marco jurídico que rodea a los procesos electorales, con miras a proporcionar todos los recursos jurídicos, humanos y financieros a los órganos de gestión electoral y otros órganos pertinentes para organizar elecciones democráticas en situaciones de emergencia.