

3

Estrategias y herramientas de intervención en conflictos electorales

Esta unidad temática busca facilitar una serie de recursos e instrumentos para el desempeño de los funcionarios y servidores electorales en situaciones de conflicto electoral. En ese sentido, se proponen estrategias y herramientas seleccionadas y enmarcadas en tres tipos de intervención: el análisis de riesgo, la prevención y el diálogo, y el manejo de crisis.



3.1

Análisis de riesgo



Los procesos electorales son los escenarios donde se ponen a prueba los principios fundamentales de la democracia (ejercicio de la libertad de sufragio, respeto por la voluntad popular, etc.), y sus resultados deben corresponder con la voluntad expresada en las urnas.

La interferencia en el proceso electoral por características electorales o factores externos supone un reto mayor para su organización y desarrollo, así como para la labor de control y vigilancia ejercida por las autoridades, los medios de comunicación, las organizaciones políticas y la sociedad civil en su conjunto.

El análisis de riesgos es un proceso práctico que examina diversos factores relacionados con la conflictividad y las posibilidades de que tales factores afecten el proceso electoral; para lo cual se debe contar con información que ayude a comprender la situación. Sólo así se pueden desarrollar estrategias para prevenir que un conflicto vaya a generar un impacto negativo en las actividades electorales.

El RIESGO es un factor externo representado por un peligro latente, relacionado con un fenómeno social, que se puede presentar en un lugar y tiempo determinado, produciendo efectos adversos.

¿Qué instancias deben realizar el análisis de riesgos?

Funcionarios y servidores electorales	
De la ONPE	Del JNE
<ul style="list-style-type: none">• Oficina General de Planeamiento.• Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional (GOECOR).• Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), a través de los Jefes y los coordinadores distritales.	<ul style="list-style-type: none">• Dirección Nacional de Fiscalización y Procesos Electorales (a partir del monitoreo alimentado por el INFOGOB), a través de los coordinadores de fiscalización y los fiscalizadores distritales.

a. Mapeo de riesgos

El mapeo de riesgos o mapa de riesgos¹ constituye una oportunidad para la prevención de los organismos electorales frente a eventuales conflictos.

Prevención	Por un lado, la identificación temprana de los riesgos permite controlarlos con un esfuerzo y costo significativamente menor que cuando han detonado en crisis o violencia.	
Preparación	De otro lado, con una enorme frecuencia los integrantes de las organizaciones saben dónde están los problemas latentes y cuáles son los factores de riesgo.	

La combinación de estos dos elementos constituye la ventaja más relevante del manejo de crisis:

- La INFORMACIÓN
- EL TIEMPO

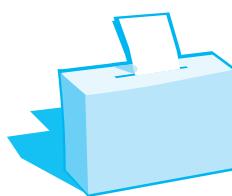
Los mapas de riesgo permiten actuar en la fase previa al inicio del conflicto electoral y en base a la información que está en la propia organización.

La metodología para elaborar mapas de riesgo puede variar, dependiendo del acceso a la información y pueden desarrollarse:

- Desde el centro de operaciones de la ONPE y del JNE, con bases de datos y realizando un análisis nacional;
- O desde la gestión descentralizada, con procesos menos sofisticados, pero coordinada con la gestión central. En este caso la estrategia más sencilla y la más difundida para mapear los riesgos es simple, PREGUNTAR.

Ambos factores, **información** y **tiempo** deben operar conjunta y simultáneamente. Por ejemplo:

- Saber que determinado tema constituye un riesgo cuando ya ha generado una crisis es tener la información correcta, pero de manera tardía.
- Poner toda la energía en controlar riesgos rápidamente sin tenerlos identificados con claridad es inútil pues no existen dirección ni objetivos.



¹ Cabe reconocer experiencias como la impulsada por la Misión de Observación Electoral, MOE, que realizó y publicó "Mapas de Riesgo por Anomalías e Irregularidades Electorales 2010" y la Asociación Civil Transparencia con los Mapas de Riesgo Electoral publicados durante las Elecciones Regionales y Municipales 2010.

Elaboración de un mapa de riesgos

Primero, los propios equipos humanos que integran las oficinas (por ejemplo, la ODPE, el JEE) pueden ser “invitados” a participar e identificar cada uno de los riesgos que pueden interrumpir o colapsar el nivel de desarrollo del proceso electoral.

Los riesgos pueden provenir tanto de factores internos como externos. Es sorprendente lo que sencillos ejercicios, incluso en formatos de “lluvia de ideas”, pueden generar en términos de información.

Es importante que el proceso de elaboración del mapa de riesgo sea participativo, son los propios equipos los que identifican los riesgos de conflictividad electoral y pueden “apropiarse” del proceso, propiciando la búsqueda e implementación de los mecanismos de control.

Segundo, una vez listados los riesgos, el propio equipo los clasifica según su nivel de impacto potencial en una coordenada horizontal de bajos, medios o altos.

Tercero, los mismos riesgos ya agrupados, se reclasifican verticalmente de acuerdo a la probabilidad de ocurrencia baja, media o alta.

El resultado es una matriz donde quedan claramente ubicados y priorizados los riesgos electorales de tal forma que permite ver todas sus posibles combinaciones.

Riesgos	Probabilidad		
	Alta	Media	Baja

Este proceso permite identificar y actuar sobre las prioridades, estableciendo los controles que disminuyan el impacto del riesgo o su ocurrencia.

Un ejercicio práctico consiste en identificar los riesgos, el nivel de impacto y la probabilidad en el siguiente caso:

En el distrito de Canis, provincia de Bolognesi en Ancash, en las Elecciones Regionales y Municipales 2010 se identificó previo al proceso un alto nivel de recursos públicos per cápita por transferencia (canon, entre otros) de S/. 1278. Tres veces superior al promedio nacional, además que en las Elecciones Regionales y Municipales 2006 se presentaron hechos de violencia y que en el historial electoral en esta localidad se llevaron a cabo dos (2) procesos de consulta popular de revocatoria de autoridades municipales. Posteriormente, el mismo día de las elecciones del 3 de octubre, se reportó el quemado de actas en el local de votación.



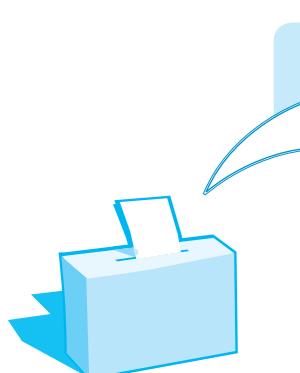
Debe recordarse que existen factores que pueden contribuir a generar un ambiente de conflictividad, desde aspectos o características electorales de las localidades en cuestión hasta elementos del contexto social como la conflictividad social.

Cuarto, los riesgos ya identificados según nivel de impacto y probabilidad de ocurrencia, deben ser formulados partiendo del análisis de factores de riesgo, con sus respectivos indicadores, veamos algunos ejemplos:

Factores	Indicadores
Irregularidades electorales	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de voto nulo superior al promedio nacional. • Porcentaje de ausentismo superior al promedio nacional. • Porcentaje de voto blanco superior al promedio nacional. • Variación mayor al 5% del padrón, entre uno y otro proceso electoral.
Variables del contexto sociopolítico	<ul style="list-style-type: none"> • Poblaciones menores a los 5 mil electores. • Antecedentes de Consultas Populares de Revocatorias realizadas. • Incidentes de violencia o conflictos electorales sucedidos en algún proceso electoral anterior. • Bajos porcentajes de respaldo obtenidos por las autoridades locales. • Fragmentación política, presencia de muchas listas postulando. • Incidentes actuales de demandas relacionadas con la realización del mismo proceso electoral. • Conflictividad social actual con reclamaciones sin atención. • Conflictividad social violenta. • Alta disponibilidad de recursos públicos per cápita.

Quinto, ya identificados los posibles factores de riesgos electorales y a partir del mapeo de riesgos, es importante complementar este análisis reconociendo:

- La **VULNERABILIDAD**, las áreas o actividades electorales que son susceptibles de ser afectadas por los riesgos, que deben confrontarse con las capacidades de intervención de los organismos electorales; y
- Los **NIVELES DE RIESGO**, los niveles de probabilidad de eventos peligrosos, en función a la vulnerabilidad, y que puedan acarrear consecuencias económicas, políticas o sociales.



Por ejemplo:

En un distrito con un solo local de votación, con ausentismo promedio del 26%, con antecedentes de toma de local y destrucción de material electoral en el proceso electoral anterior; sumado a esto un alcalde que logró ser elegido como autoridad con 22% de los votos y con un proceso de consulta popular de revocatoria realizada anteriormente...

¿Cuáles podrían ser los riesgos?

En el caso señalado podrían ser los siguientes:

- Presencia de electores golondrinos;
- Poca participación o asistencia al proceso electoral;
- Toma de local de votación por la no aceptación de los resultados;
- Destrucción de material electoral;
- No aceptación de resultados electorales; etc.

Finalmente, es necesario establecer un nivel de vulnerabilidad y niveles determinados de riesgo, en los casos donde se identifique:

Riesgo	Amenaza	Vulnerabilidad	Nivel de riesgo
Presencia de electores golondrinos.	A	A	A
Poca participación o asistencia al proceso electoral.	M	B	M
Toma de local de votación por no aceptación de los resultados.	M	A	A
Destrucción de material electoral.	M	A	A
No aceptación de resultados electorales.	B	M	M

A = Alto M = Medio B = Bajo

b. Plan de contingencia frente a escenarios de riesgos

Tras haber identificado los ámbitos de prioridad que requieren intervención según niveles de riesgo, se debe elaborar un **PLAN DE CONTINGENCIA**. Este puede ser diseñado en una reunión, y comunicado a la instancia superior responsable o sectorial respectiva para su verificación y aprobación, pero siempre contar con la colaboración compartida de todos los funcionarios.

El plan de contingencia debe contener, por lo menos, los siguientes elementos:

Lo adecuado es que la elaboración del Plan de contingencia sea conducida por la unidad respectiva de planeamiento u órgano responsable de la organización electoral para el nivel nacional, o en su caso por las oficinas de gestión o fiscalización descentralizadas.

- i. Objetivo general.
- ii. Objetivos específicos.
- iii. Actividades (que deben incluir):
 - Las tareas principales;
 - El responsable de desempeñar cada tarea;
 - Tiempo previsto para la ejecución.

Elaboración de un plan de contingencia

Primero, la mejor forma de iniciar es partir de lo micro para luego pasar a las definiciones de lo macro. Es decir, tras identificar los riesgos con mayor nivel (quinto paso del mapa de riesgos), buscar las actividades que minimicen el riesgo, luego ordenarlas por aspectos, tareas o actividades

electorales (capacitación, comunicación, fiscalización del padrón, jornada electoral, entre otros), y en cada una plantear un objetivo específico.

Segundo, establecer el objetivo general que aportará al normal desarrollo del proceso electoral.

Es importante recordar que la realidad es cambiante, por lo que es posible realizar ajustes al plan a partir de los nuevos escenarios que se produzcan.

Tercero, tras la aprobación de las instancias respectivas en la ONPE y/o el JNE, iniciar el proceso de implementación del Plan que requerirá:

- Una comunicación periódica y continua.
- Un proceso de seguimiento y evaluación continua (se sugiere llevar un informe de dicho proceso y elevarlo a las instancias directivas del organismo electoral).





3.2 Prevención y diálogo frente a la conflictividad



La prevención de conflictos implica anticiparse a las consecuencias de ciertos hechos, de los que se ha tomado conocimiento, a fin de intervenir para tratar de conducir el conflicto por vías pacíficas. Prevenir no es evitar el conflicto sino gestionarlo a tiempo de modo que no desencadene en violencia.

Sin embargo, toda labor preventiva parte de una serie de desafíos:

Es importante ser consciente de que la mejor manera de prevenir que escale un conflicto electoral es atacando el problema en un momento que evite el surgimiento de la violencia.

- Toda anticipación es un ejercicio de PREDICCIÓN, que en el mundo de la vida es probabilístico e incluso conjetural, por lo que se requiere instrumentos útiles para la toma de decisiones que favorezca los objetivos del proceso electoral, aunque siempre será difícil tener total certeza sobre los resultados.
- La anticipación a las consecuencias sobre el proceso electoral dependerá de cuánto se esté INFORMADO de los hechos. Esto demanda un sistema organizado de información, toma de decisiones y desarrollo de acciones orientadas a evitar el surgimiento, propagación y repetición de la violencia dentro del conflicto.
- Los conflictos electorales pueden escalar de distintas maneras dependiendo de las características del actor social o político,



dependiendo también del escenario social y geográfico. Este escalamiento puede ser repentino sin dar lugar a acciones persuasivas.

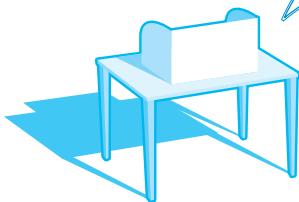
Las medidas que se tomen deben, simultáneamente, crear condiciones para el **diálogo**, que pueden y deben hacerse en cualquier fase del conflicto electoral. Las oportunidades para la prevención se dan desde antes de manifestarse algún conflicto, cuando se reconoce un riesgo de conflicto electoral (por ejemplo, midiendo los diversos impactos que puede tener la resolución que anula una candidatura). Iniciado ya el conflicto, pero sin manifestación violenta se puede convocar a una reunión de intercambio de información para aclarar desentendidos o compartir información.

a. Información y comunicación

Para lograr prevenir los conflictos, se debe entender que la comunicación es una necesidad básica que debe permitir:

- i. Conocer qué esperan las partes o demandantes.
- ii. Comprender, sin juzgar,
 - las posiciones (lo visible),
 - los intereses (lo que esperan) y
 - las necesidades (lo no negociable)
- iii. Fortalecer las formas de comunicación, tanto las formales como las no formales.

En ese sentido, será importante que la labor electoral tenga presente una **estrategia de información y comunicación**, tanto en respuesta a un plan de contingencias frente a riesgos electorales, como para prevenir posibles generadores de cuestionamientos o de conflictividad electoral.



A modo de ejemplo

Si un fiscalizador recibe una queja, denuncia o comunicación de un hecho que puede poner en riesgo la labor electoral, además de comunicar a sus instancias respectivas, puede facilitar dicha información a las otras entidades, con lo cual están prevenidas de tal situación.

En **INFORMACIÓN**, es clave...



1. Que los esfuerzos de hacer **transparente la gestión** sean priorizados. Para ello, debe permitirse que en las ODPE y los JEE los asuntos de gestión sean de conocimiento público, entre ellos:

- Los procesos de selección de personal.
- Las convocatorias públicas.
- Los cronogramas de actividades.
- Los procedimientos y trámites.

En tal sentido, por regla general, todos los requerimientos de información por parte de los medios de comunicación, personeros, ciudadanos y cualquier otro actor social, deben ser atendidos con prontitud.

2. A través de espacios de información debe ponerse en conocimiento, continuo y permanente, cualquier **novedad normativa** o información de interés para el proceso.
3. Promover **mecanismos de intercambio de información** con otras entidades públicas, fundamentales para garantizar el normal desarrollo del proceso electoral (como el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Defensoría del Pueblo, las Gobernaciones).

En **COMUNICACIÓN**, es clave...



1. Que los organismos electorales (en este caso, la ODPE y los JEE) **generen vías o espacios de comunicación con los actores del proceso**: partidos o agrupaciones políticas, instituciones públicas, medios de comunicación, entre otros. La comunicación externa se puede hacer a través de notas de prensa, comunicados, conferencias de prensa o entrevistas en radio y televisión. También conviene convocar a reuniones informativas a los principales actores políticos (personeros) y sociales (dirigentes sociales o notables de la localidad) que participan en el proceso electoral.

2. Que la **conducción de esta estrategia y la vocería esté en manos de los más altos funcionarios** de las ODPE y de los JEE estableciendo relaciones muy fluidas con los medios de comunicación.
3. Impedir que los rumores o falsas percepciones crezcan, cual bola de nieve, hasta convertirse en “verdades” para la población.

Algo que se debe tener en cuenta es que muchas veces los conflictos se generan o agudizan no necesariamente sobre hechos confirmados, sino **sobre percepciones** (reales o falsas) que la población tiene, las que se pueden generar por rumores o por desinformación.

Por ello, frente a la desinformación, la mejor política es la de despejar cualquier duda, rumor, o incluso situaciones reales, informando sobre los hechos, sobre las medidas que se adoptan frente a errores o irregularidades.

b. Identificación y análisis de actores

Para prevenir un conflicto, tras enterarse que existe un reclamo o descontento, es fundamental reconocer a los ACTORES INVOLUCRADOS. Así también, para el plan de contingencia antes mencionado o la estrategia de información y comunicación puede ser necesario alimentarse de este tipo de análisis.

El análisis de los actores debe llevar a:

- **Identificar a los actores:** Reconocer los actores involucrados en el conflicto o en la discrepancia, es decir, mapear a todos quienes tienen relación con su desarrollo;
- Saber cuál es la **posición de cada uno** sobre el problema en cuestión, qué es lo que públicamente manifiestan, denuncian, informan, que pueda ser tomado de volantes, declaraciones, entre otras fuentes de información;
- Reconocer cuál es el **interés** con el reclamo o discrepancia. ¿Qué quiere el actor?
- Identificar los **recursos** de cada actor: Se deben reconocer los principales recursos que poseen los actores (toma de decisión, movilización de ideas e información, autoridad moral, entre otros).

Problema:

Actor	Posición	Interés	Recursos
1.			
2.			
3.			

El producto, en este caso, será contar con una matriz que brinda información sobre los actores que intervienen o tienen relación con un determinado problema del proceso electoral. Esto servirá para:

- Precisar alguna acción en el plan de contingencia, antes mencionado;
- Orientar la estrategia de información y comunicación; y
- Definir acciones de abordaje directo, de diálogo o mediación.

c. El diálogo como actitud permanente

Tras identificar a los actores, es importante buscar el diálogo, que desde ya implica aportar a generar un cambio en las formas en que se entiendan las diferencias y, con ello, evitar el uso de recursos violentos.

Para hacer efectivo el diálogo, es importante que los funcionarios electorales tengan, desarrollen o demanden algunas capacidades, reglas, aspectos y procedimientos básicos a quienes dirijan estos esfuerzos.

Los TRES tipos de **capacidades**² que son cruciales para el diseño e implementación de los procesos de diálogo son:

- **Capacidades técnicas.** Incluyen familiaridad con las metodologías, enfoques, herramientas y técnicas que facilitan los procesos grupales, la innovación y la toma de decisiones.
- **Capacidades políticas.** Incluyen la capacidad de leer, comprender y actuar con sensibilidad frente a las dinámicas de poder.
- **Capacidades culturales.** Implican tener comprensión y sensibilidad intercultural.

Todas estas capacidades son esenciales para modelar el cómo, es decir la forma en que se desarrolla una iniciativa de diálogo que, en última instancia, es tan importante como el qué, es decir el objetivo de la iniciativa.

Adicionalmente, es fundamental tener en cuenta **TRES reglas básicas**: indagación, transparencia y autorreflexión.

EL DIÁLOGO es un proceso incluyente, que puede conllevar a un cambio sostenible, en la medida que las personas deben desarrollar un sentido de apropiación común del proceso y convertirse en partes interesadas en la identificación de nuevos enfoques para abordar retos comunes.

La Indagación

- **Adoptar la actitud de indagación** resultará mucho más eficaz para poder establecer relaciones abiertas que adoptar la actitud de quien defiende una causa.
- **Tener curiosidad** por las personas, escuchar sus historias y mostrar empatía, son formas de conectarse con los demás y tratarlos con respeto.
- **Hacer preguntas**, pero no sólo para recoger información sino también para comprender a los demás y aprender de ellos. El objetivo es llevar a las personas hacia un diálogo, y no imponérselo.
- **Hacer que las personas expresen** la temática que para ellos tiene importancia y alentarlos a enunciar sus aspiraciones.

El rol de facilitador del diálogo, en un conflicto electoral, puede ser asumido por los funcionarios del JNE, de los JEE, de la ONPE y de la ODPE, de acuerdo a las competencias y funciones que tienen. En otros casos, los funcionarios electorales pueden ser parte de otras iniciativas de diálogo que también estén relacionados con la labor electoral.

2 Citado en Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes, pp. 49.

La Transparencia

- Es esencial para crear y mantener la confianza. Actuar con transparencia significa compartir información importante, reconocer lo que está en juego y los problemas que puedan surgir, aun cuando resulten difíciles, sensibles o embarazosos, y expresar con sinceridad los pensamientos y sentimientos.
- Este tipo de confianza es necesaria para construir un diálogo incluyente que debe convocar a personas de ambos lados de las barreras políticas, socioeconómicas, culturales, religiosas y étnicas. Superar esas barreras y mitigar los desequilibrios de poder es uno de los mayores desafíos.
- Naturalmente, la sola conducta individual no basta para superar estos difíciles desafíos. Pero si la gente percibe a la persona promotora del diálogo como auténtica y digna de confianza, esta persona será un agente más eficaz para lograr que todo el sistema se movilice en ese sentido.

La Autorreflexión

- Es clave para la apertura y la flexibilidad.
- Aprender implica estar abierto a ideas y perspectivas nuevas, y esto con frecuencia requiere reconocer y abandonar supuestos y preconceptos, al menos de manera temporal. Sin embargo, para abandonarlos, es necesario ser consciente de ellos, lo que implica autorreflexión.

• Diseñando el proceso de diálogo

Un buen diseño de diálogo aborda los siguientes temas:

Cuestiones psicológicas	Las personas que forman parte de un proceso de diálogo tienen un interés por sentirse reconocidas, respetadas y escuchadas. El proceso de diseño determina quién debería involucrarse, y debería hacerlo de manera que <u>satisfaga las necesidades psicológicas de los participantes</u> .
Cuestiones sustanciales	Es fundamental tener una agenda clara, donde el problema debe estar reflejado, tanto como los <u>propósitos u objetivos establecidos de forma clara</u> y determinar con claridad el alcance de los temas a discutir.
Cuestiones procedimentales	La manera en que el proceso se desenvuelve ayuda a determinar si la gente percibe el diálogo como legítimo, justo y valioso. Por lo tanto, <u>las cuestiones metodológicas o procedimentales</u> deben ser consideradas con mucho cuidado durante el proceso de diseño

█ Cuestiones logísticas	Es clave garantizar que el lugar donde se desarrolle el proceso de diálogo cumpla con algunas condiciones básicas que brinden garantía de <u>neutralidad y tranquilidad</u> para dicho espacio. Es importante tener en cuenta si el lugar elegido tiene o no un significado simbólico, si garantiza la seguridad y si es accesible para los participantes.	█ █ █ █
--	--	--

• Implementación del proceso de diálogo

ANTES DE LA REUNIÓN:

- Es importante que todos los involucrados sean convocados.
- Asegurar las condiciones de local, así como equipos y materiales
- Definir el rol del personal de apoyo y de logística (secretario/a, redactores, traductores y encargados de filmar y grabar).
- Preparar la propuesta de agenda.

DURANTE LA REUNIÓN:

- Ser puntual.
- Comunicar con claridad la propuesta de agenda y la metodología, y ponerlas a consulta.
- Confirmar la aprobación y aceptación del facilitador/a.
- Definir y comunicar claramente qué rol deben cumplir los diferentes individuos e instituciones que participan.
- Si asisten medios de comunicación, hacerlos esperar fuera de la sala y definir el proceso de comunicación con ellos: nota de prensa, vocero oficial, conferencia de prensa, etc.
- Sobre el comportamiento del facilitador; hablar por uno mismo; ser conciso y concreto; no aconsejar, no corregirse entre sí, no asistir a otros.
- Para abordar los temas, se debe realizar una rueda de intervenciones para proponer acuerdos. Si existe dificultad, empezar por los temas más sencillos donde se puedan lograr compromisos. Si no se logra acuerdos de fondo, buscar acuerdos de forma: participación, pedidos de información, etc. Lo importante es que el diálogo no se rompa.
- Si el ambiente es tenso es conveniente apelar a intermedios. En ellos, aprovechar para conversar con las partes.
- Apelar a la conformación de comisiones o grupos de trabajo para evaluar los temas técnicos que ayuden al diálogo.
- Si existen acuerdos, parciales, finales o de proceso, deben estar redactados y suscritos por todos/as.
- Establecer mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de los acuerdos.
- Fijar fecha y lugar de nueva reunión, si se requiere.

d. La mediación en conflictos relacionados con elecciones

La justicia electoral está concebida para el ejercicio de funciones atribuidas al organismo electoral con capacidad para resolver conflictos electorales y contribuir a facilitar los procesos democráticos.

Sin embargo, hay temas que no se relacionan directamente con la justicia electoral y que van más allá de lo jurisdiccional o administrativo. Es en este tipo de espacios donde son útiles los medios alternativos, como la mediación. Por ejemplo, cuando se han identificado situaciones de incumplimiento del Pacto Ético Electoral.

La **MEDIACIÓN EN LOS CONFLICTOS** se deberá concebir como una cooperación entre los organismos del sistema electoral, los partidos políticos y la sociedad civil para aminorar los riesgos que pueden presentarse durante un proceso electoral.

Así entendida, la propuesta de mediación no es más que la democratización del conflicto político y electoral o la solución por medios alternativos y que tendrá un efecto directo en la interrelación e integración institucional en los diferentes ámbitos, alimentando la credibilidad en el sistema electoral, sus organismos electorales y procesos democráticos, los partidos y las instituciones intermedias.

Los principios que deben regir la mediación.

La mediación que ofrezcan los organismos electorales debe tener la característica de **no comprometer una posible y futura intervención jurisdiccional o administrativa**.

Las **NORMAS BÁSICAS** para la mediación³ se resumen en:

- Para las partes del conflicto debe resultar **claro el objetivo** al que aspiran.
- El mediador debe **ser neutral** frente a las partes en conflicto y mantenerse neutral en todo momento.
- El mediador debe **ser reconocido y aceptado** por las diferentes partes.
- El mediador debe **analizar y valorar todas las posiciones** porque si así no fuera se acabaría la neutralidad y con ello la posibilidad de mediar.
- El mediador tiene que **dirigir** claramente las conversaciones y **hacer valer** su estructura del diálogo.
- Propiciar **muchas posibilidades** para la conducción calificada de conversaciones.
 - (a) El mediador **escucha** los distintos puntos de vista referidos al problema, del conflicto y amplía, dado el caso, las perspectivas del enfoque del problema.
 - (b) Hay que descubrir cuáles son los puntos comunes y diferentes, sin calificativos.

³ Tomado de Modos alternativos para la solución de conflictos electorales, pp. 5-8.

- (c) El mediador tantea diversas ideas de resolución **del problema** y las va ampliando.
- Los resultados se van asegurando mediante documentos escritos y firmados, en **actas**.

La **MEDIACIÓN** puede ser tomada como una opción o recurso **sólo por las unidades especializadas de los organismos electorales** en temas y funciones que requieren una resolución pronta, definidas por las direcciones institucionales. Un Presidente de JEE o un Jefe de ODPE puede actuar como mediador siempre que tengan el respaldo de su institución y que observen las normas básicas sugeridas.





3.3

Manejo de crisis: antes, durante y después del proceso electoral



El proceso de construcción o identificación de los posibles escenarios de crisis es una de las actividades más importantes que suele ser poco considerada en la planificación.

Esta labor:

- **busca definir los equilibrios posibles** en escenarios que afecten el normal desarrollo del proceso electoral, y
- trata de **componer un conjunto de respuestas a esos equilibrios posibles.**



En ese sentido es importante considerar el contar con un PLAN DE CRISIS que permita desarrollar estrategias diversas para mitigar esta situación y que contenga al máximo la posibilidad de que la crisis se extienda y tenga mayores consecuencias.

a. Plan de crisis: personal, material crítico y cómputo electoral

Las **situaciones de crisis** son habitualmente de tensión elevada (o potencialmente elevada) entre diferentes partes.

Por eso, se debe mostrar sensibilidad a la crisis en todos los momentos de la programación—incluida la planificación, el seguimiento y la evaluación—para asegurar que tanto el proceso como

lo esencial de la programación se lleve a cabo de manera que reduzca, o al menos no aumente, los impactos y las tensiones.

Plan de Crisis

Los planes de manejo de crisis son, por definición, documentos de la alta dirección y deben ser finalmente aprobados por el misma. **En el caso de la ONPE**, por los jefes de ODPE, con la aprobación de la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional GOECOR, la que conducirá la respuesta a la crisis.

La seguridad del personal, así como de los electores y de otros funcionarios dentro del proceso electoral es prioritaria. Ante cualquier situación de violencia que pudiera presentarse, debe ponerse **por delante la vida de las personas**, en primer lugar, y la integridad del material electoral crítico, después.

Estos planes, en el caso del JNE, deben ser comunicados a los fiscalizadores electorales, siendo importante que en la eventual implementación de estas acciones frente a la crisis, dichos funcionarios no sólo estén informados de la labor en la situación extraordinaria, sino que sean colaboradores disponibles para brindar las mayores garantías al proceso electoral.



En rigor, los planes de crisis se concretan en enfrentar **7 factores de su aceleración o expansión** que se explican en los siguientes preceptos:

1. Nadie avisa.
2. No se sabe quién está a cargo.
3. No se tiene una idea clara de lo que ha ocurrido realmente.
4. No se actúa.
5. No se enfrenta a la prensa.
6. Se descuida la parte emocional de las comunicaciones.
7. Se considera concluida la crisis cuando en realidad aún no lo está.



Un **PLAN DE CRISIS** debe contener los siguientes elementos:

Identificación del escenario	Objetivos operativos	Medidas que se deben adoptar
<p>Es la fase más intuitiva e importante, ya que sienta las bases de la planificación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Debe permitir tener toda la data de los aspectos que pueden generar algún tipo de crisis sobre el proceso. - Se deberán valorar los diferentes escenarios. 	<p>Contiene:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El objetivo general que tiene que ver con minimizar los daños o pérdidas, y - Los objetivos particulares o específicos relacionados con la gestión y coordinación, asignación de responsabilidades. 	<p>Establecidas sobre la base de las repercusiones operativas y la evaluación de su viabilidad.</p> <p>Pueden estar articuladas a estrategias</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comunicacionales, - Organizativas, - De relacionamiento, y - Operativas.

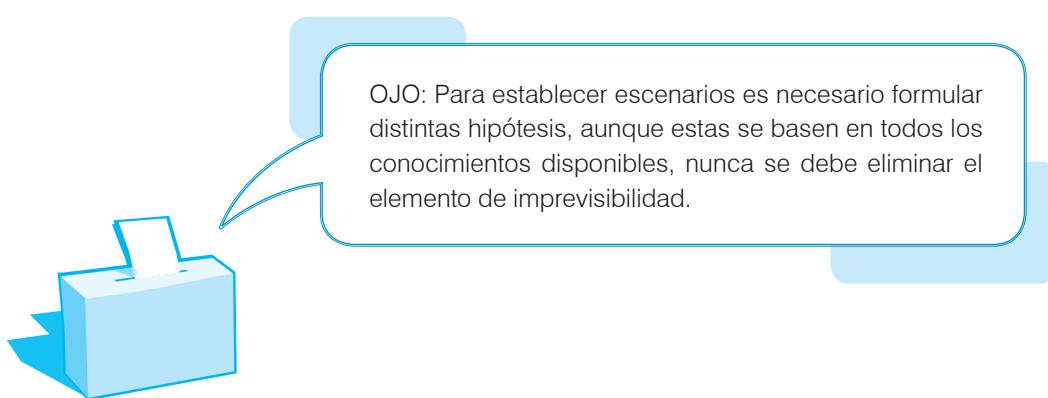


Tabla de posibles medidas que se pueden adoptar en un plan de crisis

Estrategia	Medidas
Comunicacional	Evaluar el papel de los medios locales y el tratamiento estratégico de la relación con ellos. Esta evaluación puede tomarse del análisis de actores o siguiendo las mismas pautas. Se puede considerar las entrevistas con medios locales, reuniones informativas con medios, conferencias de prensa, notas de prensa. Se puede nombrar un portavoz si se requiere, el que coordinará la relación con los medios.
Organizativa	Definir roles internos y las formas de organización . De ser necesario se puede conformar un comité de crisis ⁴ que: - coordinará las acciones con los funcionarios involucrados, - recopilará y analizará toda la información relacionada, - establecerá de inmediato sistemas de captación de consultas, - procurará tener toda la información necesaria en el menor tiempo posible. El comité en lo posible debe ser dirigido por el jefe de la ODPE o presidente de JEE, según sea el caso.
De relacionamiento	Establecer la estrategia de relación con otras autoridades o funcionarios del Estado, las vías de comunicación o representación. Toda ocurrencia que altere el proceso electoral debe ser reportada inmediatamente a los funcionarios o representantes presentes del Ministerio Público, PNP, JEE, JNE, Defensoría del Pueblo, Observadores, miembros de las fuerzas armadas y al Centro de Soporte de ONPE.
Operativa	Relacionados con el repliegue o evacuación del personal a fin de garantizar su seguridad física en los distritos con riesgo de violencia.

(continúa) ➔

4 Ver en Guía Práctica de Gestión de Crisis Comunicacional de Zeña y Segura, SERVIR, setiembre de 2009, pp. 10-11. http://www.servir.gob.pe/attachments/427_Guia_practica_gestion_crisis.pdf

■ Operativa (cont.)	<p><i>Protección de material crítico</i>, fundamentalmente sobre las actas electorales dirigidas al Centro de Cómputo, para lo cual se debe coordinar con las fuerzas del orden a cargo y los funcionarios del JNE y JEE para evitar contradicciones.</p> <p><i>Protección material del local distrital</i>, ODPE, tanto de la información administrativa que sea relevante, la información digital, como de los mismos equipos. Se puede y debe tener una copia de seguridad de los archivos.</p> <p>Considerar la posibilidad de la evacuación de los centros de cómputo si existen escenarios de violencia.</p>
---------------------	--

Todo plan de crisis o emergencia debe ser de conocimiento del personal involucrado e incorporado en los preparativos o ensayos. Es clave contar con flujograma del proceso de manejo de la crisis, un formato de registro de hechos y una hoja de datos de emergencia⁵.

REPORTE DE HECHOS	
ODPE / JEE:	
LUGAR / DISTRITO / PROVINCIA :	
ACCIONES (Explicar en un párrafo. ¿Qué, cuándo y dónde ocurrió?, ¿qué motivó o podría haber motivado los hechos?, ¿cómo se desarrollaron los hechos?) (Considerar opiniones o comentarios de autoridades, ciudadanos, medios radiales y escritos, volantes, afiches, pintas, pronunciamientos, entre otros)	
ACTORES SOCIALES (¿Quiénes intervinieron? Personas u organizaciones que tienen participación en el conflicto o se ven afectadas por él o por sus resultados)	
GESTIONES REALIZADAS / MEDIDAS ADOPTADAS (Medidas internas, Coordinación inter institucional, resultados, otros)	
FUENTE (Indicar fuentes de información: Ciudadanos, autoridades, Policía Nacional del Perú, Fuerzas Armadas, medio de comunicación social, actor demandante, etc.)	
Nombre y Apellidos, Cargo (persona que elabora el reporte)	

⁵ Complementar estas medidas contando con una hoja de emergencias que cuente con: información de contactos de emergencia, los teléfonos de cada uno de los integrantes, roles que cumplen cada uno en la emergencia y tener un lugar de reunión en caso de evacuación.

HOJA DE DATOS DE EMERGENCIA								
Persona a cargo de la gestión de la crisis:								
Teléfono 1 Correo electrónico	Teléfono Alternativo							
Si la otra persona no puede gestionar la crisis:								
Teléfono 1 Correo electrónico	Teléfono Alternativo							
Contactos de emergencia: 1..... Teléfono 2..... Teléfono 3..... Teléfono								
Equipo Operativo: <table><thead><tr><th>FUNCIÓN</th><th>NOMBRE</th><th>TELÉFONO/S</th></tr></thead><tbody><tr><td></td><td></td><td></td></tr></tbody></table>			FUNCIÓN	NOMBRE	TELÉFONO/S			
FUNCIÓN	NOMBRE	TELÉFONO/S						
Lista de colaboradores <table><thead><tr><th>NOMBRE</th><th>TELÉFONO/S</th><th>CORREO ELECTRÓNICO</th></tr></thead><tbody><tr><td></td><td></td><td></td></tr></tbody></table>			NOMBRE	TELÉFONO/S	CORREO ELECTRÓNICO			
NOMBRE	TELÉFONO/S	CORREO ELECTRÓNICO						

Un procedimiento típico para esos escenarios de crisis sigue los pasos siguientes:

- Paso 1: Notificar al Comité de Crisis o responsable del plan de crisis.
- Paso 2: Activar el Comité de Crisis o la dirección del plan.
- Paso 3: Atraer a los medios de comunicación.
- Paso 4: Evaluar los hechos y tomar acción.
- Paso 5: Preparar la primera declaración pública.
- Paso 6: Informar primero a las autoridades, colaboradores y finalmente a los medios de comunicación.
- Paso 7: Evaluar, tomar nuevas acciones y desplegar nuevas Comunicaciones.



Recordemos que el plan de crisis es un documento “vivo”, que debe ser actualizado, corregido, y mejorado constantemente. No se trata de un documento que deba ser revisado exhaustivamente, sino de un documento que esté en permanente estado de cambio.

b. Comunicación y gestión de la crisis

La comunicación en escenarios de crisis es muy compleja pues va a detonar una serie de actitudes negativas provenientes de variados grupos de interés, sobre todo, de la opinión pública. Para ello, debe seguirse las pautas del plan de crisis y es fundamental la conducción del jefe de ODPE o presidente del JEE, según sea el caso.

Los **MEDIOS DE COMUNICACIÓN** no son fáciles de comprender. Su particular rol en la sociedad genera siempre polémica pero, se quiera o no, **constituyen la mejor vía para llegar a la opinión pública**.

Enfrentar periodistas no es un tema cómodo, menos aún cuando hay de por medio un problema serio. Sin embargo, el hecho de que las organizaciones que pasan por crisis son usualmente las que cuentan con mayor información y datos de mayor fiabilidad, las convierte a sí mismas en fuentes de información.

Esto obliga a tener claro y explícito en el plan de manejo de crisis cómo se actuará proactivamente con los medios de comunicación y “usarlos” a favor (aun cuando suene imposible).

No dar información fiable y a tiempo permite que otros, bastante menos informados, ocupen el espacio vacío de información que hemos dejado y lo completen simplemente especulando, o lo que es peor, exagerando con o sin intención.

Un MANEJO ERRÁTICO O CONFUSO de las comunicaciones puede llevar a escaladas de alcances graves.



Logrará extender en el tiempo una crisis, hacer de la situación un escenario confuso.

MODOS:

- ocultar (“nadie se enterará”),
- mentir (opción usualmente suicida),
- no responder (“no vamos a declarar” suena siempre a culpabilidad),
- demorar la respuesta (“...lo están pensando”),
- compartmentalizar el problema (“esto es culpa de...”),
- contar medias verdades (otra forma de mentir),
- culpar (“iéstos nos odian!”),
- no resolver (hablo pero mantengo el problema),
- sobrerreaccionar (autocolocarse en primera plana cuando el problema estaba pasando desapercibido),
- entrar en pánico (en forma de parálisis o de la suma de todo lo anterior).

**Un BUEN MANEJO DE LAS COMUNICACIONES
EN CRISIS puede neutralizar o amortiguar
el efecto negativo de la misma.**



Se logrará enmarcar adecuadamente los hechos en la mente de la opinión pública y así contener el daño y acortar su duración

MODOS:

- Técnica de pirámide de mensajes, a través de la formulación de muy pocos mensajes, repetidos una y otra vez, cada uno apoyado de evidencia fáctica. No conviene llevar una infinidad de mensajes pues se corre el riesgo que los más importantes se diluyan dentro de los menos relevantes.
- Medio y formato de comunicación del mensaje, decidir la pertinencia de una nota de prensa, un comunicado a la opinión pública, una entrevista grabada o una entrevista en vivo (la más recomendable).
- Definición rápida de los mensajes claves cómo aprobarlos, quiénes serán los voceros, cómo comunicar primero a las personas claves como familias directamente afectadas, accionistas, trabajadores, etc.
- La señal de respuesta a una crisis, que debe ser integral y debe conectar a la emocionalidad que genera en la opinión pública.

La comunicación en situaciones de crisis debe estar fundamentalmente sintonizada en aquello que preocupa a la opinión pública.

