



19 de diciembre de 2013

Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras

En respuesta a la invitación del Gobierno de la República de Honduras y en acuerdo al Capítulo V de la Carta Democrática Interamericana, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desplegó una misión de largo plazo a este país compuesta por 82 técnicos y observadores de 23 Estados miembros y observadores de la OEA para observar las elecciones generales que se realizaron el pasado domingo 24 de noviembre de 2013. Para dirigir esta Misión, el Secretario General, José Miguel Insulza, designó a Enrique Correa, ex Ministro Secretario General de Gobierno de Chile.

La Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) ha mantenido una presencia continua en el país desde el mes de julio cuando observó el proceso de inscripción de candidaturas y el proceso de certificación del censo.

Durante la etapa preelectoral, el Jefe de Misión también estuvo dando seguimiento a la campaña y a los preparativos para la elección realizando dos visitas preliminares al país en donde sostuvo reuniones con autoridades electorales y de gobierno, candidatos y otros líderes políticos, y representantes de la comunidad internacional acreditada en el país. Asimismo, se firmaron los acuerdos que establecieron las bases para garantizar la independencia del trabajo que realizó la Misión.

Desde el mes de octubre, la MOE/OEA instaló un grupo móvil de observadores quienes se desplegaron a lo largo de todo el territorio nacional a fin de dar seguimiento al calendario electoral y la campaña política y mantuvieron una presencia permanente en el país hasta finalizado el proceso electoral.

La Misión estuvo conformada por un grupo base de especialistas quienes llevaron a cabo un análisis sustantivo y detallado del proceso en materia de organización electoral, tecnología, análisis político, financiamiento de campañas políticas, y género, entre otros temas. La Misión contó también con un grupo de coordinadores y observadores internacionales quienes fueron desplegados en los 18 departamentos del país, y realizaron una observación directa del proceso en aspectos tales como la entrega de materiales, las capacitaciones a miembros de mesa, y la jornada electoral desde la apertura hasta el cierre y escrutinio en las mesas de votación.

Asimismo, la MOE/OEA mantuvo presencia permanente en la etapa post-electoral durante toda la etapa del escrutinio especial ubicado en el INFOP que finalizó tras la proclamación de



Departamento de Prensa | 17th & Constitution Ave. NW, Washington, D.C. 20006 | T. (202) 458-6824 | Fx. (202) 458-6421 | www.oea.org

los resultados por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE) el pasado 11 de diciembre a nivel presidencial y el 13 de diciembre a nivel de diputaciones y corporaciones municipales.

Etapa pre electoral

Registro de Candidaturas y Certificación del Censo

El 23 de mayo del año 2013, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocó a elecciones generales y estableció en el artículo No. 25 del Reglamento, los plazos de inscripción de candidaturas para aquellos partidos políticos que no participaron en el proceso de elecciones primarias 2012. La Misión estuvo presente en este proceso de inscripciones, observando las labores llevadas a cabo en el INFOP, en donde los seis partidos políticos que no fueron a primarias presentaron su inscripción.

Se desea reconocer el esfuerzo del TSE en diseñar e implementar una nueva aplicación informática (software) a fin de agilizar el proceso de inscripción en donde además se pudo observar una debida capacitación del personal a cargo de llevar esta tarea.

La MOE/OEA pudo constatar, sin embargo, que si bien la Ley electoral establece normas relacionadas a las candidaturas, no establece claramente un procedimiento para su tramitación y presentación, razón por la cual, el TSE fue regulando este proceso mediante resoluciones que se fueron emitiendo sobre la marcha, dejando entrever una clara necesidad de fortalecer normativamente este procedimiento.

Por otro lado, la Misión observó el periodo de elaboración y certificación del censo llevado a cabo por una empresa de auditoría internacional. Tal como lo establece la Ley Electoral, para la elaboración del Censo Nacional Electoral, el Registro Nacional de las Personas proporcionará al Tribunal Supremo Electoral, de manera permanente, oportuna y gratuita, toda la información de los ciudadanos, por departamento, municipio y centro de votación, a quienes se les haya emitido su tarjeta de identidad.

En este proceso la MOE/OEA tuvo conocimiento de inconsistencias encontradas en el proceso de análisis y verificación estadístico realizado, entre los cuales figuraban problemas relacionados con las fechas de nacimiento, nombres y apellidos.

La Misión hace un reconocimiento especial al Registro Nacional de las Personas (RNP) el cual, en seguimiento a las recomendaciones emanadas del informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones primarias del 2012, impulsó acciones dirigidas a llevar a cabo de una manera más organizada y personalizada la entrega de documentos de identificación a la ciudadanos y ciudadanas a través de brigadas móviles y oficinas del registro a nivel local y sin intermediación de los partidos políticos.



Organización y Logística Electoral:

Respecto de la figura de los custodios y operadores electorales, la Misión reconoce los esfuerzos del TSE en el diseño de sus funciones y capacitación, dirigidas a brindar mayor organización al proceso. Sin embargo, la MOE/OEA observó que ésta área en concreto fue una de las que mayores inconvenientes en materia de organización presentó debido al corto margen de tiempo y limitado control por parte del Tribunal en su reclutamiento. Problemas tales como un alto volumen de ausencias y deserciones por parte del personal que iba a llevar a cabo este trabajo amenazaron con poner en riesgo el proceso y retrasaron las capacitaciones e implicaron la puesta en marcha de planes de contingencia diseñados sobre la marcha.

Con relación a la conformación de las Mesas Electorales Receptoras (MERs), una vez más, se entregaron credenciales en blanco a los movimientos dentro de los partidos, lo cual provocó acusaciones cruzadas sobre tráfico de credenciales y terminaron por ensombrecer el proceso. Sobre este tema, y tal como fuese consignado en el informe final de las Misiones de Observación de la OEA de los años 2008 y 2012, se hace imperante la necesidad de que se lleven a cabo reformas que impidan que este tipo de hechos ocurran nuevamente, permitiendo la incorporación de los datos completos del ciudadano en las credenciales.

Por otro lado, se observaron algunos retrasos en la instalación de los Tribunales Electorales Departamentales (TEDs) y los Tribunales Electorales Municipales (TEMs) los cuales, según la Ley, son conformados por los propios partidos políticos. Este retraso fue causado por la carencia de personal disponible para integrarlos, especialmente en los casos de los partidos pequeños, y por la falta de capacitación de los personeros de los partidos sobre cómo organizar el proceso electoral.

Auditoría al Sistema de transmisión de resultados:

La Misión desea reconocer los esfuerzos del Tribunal Supremo Electoral por hacer la transición de un sistema de transmisión de resultados a voz a uno electrónico, en seguimiento a una de las recomendaciones del informe final de la Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones primarias del 2012. Aunque el diseño del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) contribuyó a modernizar la transmisión de resultados, el proceso de implementación fue iniciado de manera tardía limitando las oportunidades para ensayarlo y hacer las correcciones necesarias para su aplicación.

En el marco del diseño del SIEDE, y en respuesta a una solicitud puntual del TSE, la Misión llevó a cabo una auditoría a ese sistema. Dicha auditoría se enmarcó dentro del “Compromiso de garantías mínimas para la ética y la transparencia electoral”, y tuvo como objetivo principal verificar dos cualidades clave del sistema de transmisión: la calidad y la transparencia.



Departamento de Prensa | 17th & Constitution Ave. NW, Washington, D.C. 20006 | T. [202] 458-6824 | Fx. [202] 458-6421 | www.oea.org

Un equipo integrado por peritos y técnicos informáticos llevó a cabo las labores de auditoría del 24 de octubre al 16 de noviembre, la cual concluyó con un informe final el 20 de noviembre que la Misión hizo de público conocimiento. El informe entregado al TSE presentó los resultados, hallazgos y recomendaciones del análisis realizado, que comprendió el relevamiento y convalidación de información relacionada al desarrollo funcional del sistema así como la observación de los tres simulacros desarrollados por el TSE a fin de constatar las condiciones de calidad y transparencia.

Los hallazgos se refirieron fundamentalmente al comportamiento del sistema durante los simulacros, los cuales se llevaron a cabo sin la totalidad de las funcionalidades previstas y con cargas de prueba inferiores a los objetivos definidos para esta auditoría. El informe entregado dejó constancia de aspectos técnicos que debían ser abordados por el TSE y corregidos previo al día de la elección.

Financiamiento de Campañas

La Misión llevó a cabo un seguimiento a temas de financiamiento político-electoral. La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de Honduras establece un conjunto de mecanismos de rendición de cuentas, entre los que se resalta un órgano interno responsable de las finanzas partidarias, sistemas contables y presentación de informes financieros.

La Misión pudo constatar que el marco legal vigente en temas de financiamiento político-electoral en Honduras, no reúne las condiciones necesarias para permitir una contienda electoral equitativa y transparente. Esto debido a que las normas que rigen el acceso y uso de recursos en campaña electoral son caducas frente a las necesidades actuales del nuevo espectro político. Como resultado, el TSE no cuenta con las facultades y herramientas necesarias para realizar el control estatal que requiere lo que genera que partidos y candidatos actúen con discrecionalidad y repliquen prácticas que fomentan el desequilibrio en la competencia.

En materia de transparencia, ante la ausencia de facultades legales del Tribunal y de recursos para auditar los estados financieros de los partidos políticos, la rendición de cuentas por parte de los mismos es esporádica, parcial y discrecional. El control estatal por parte del Tribunal es mínimo y no se realiza verificación, ni auditoría de la información financiera presentada. Como consecuencia de esto, el régimen de sanciones vigente no opera.

Como aspecto positivo, la MOE/OEA desea resaltar que para esta elección, gracias al acuerdo de garantías mínimas entre el Tribunal y los partidos políticos, todos los partidos tuvieron acceso en igualdad de condiciones a los medios estatales de manera gratuita.



Participación política de hombres y mujeres

La Misión desea reconocer el avance en la implementación de la cuota de un mínimo del 40% de mujeres en la integración de las listas de las candidaturas a cargos públicos de elección. La relevancia de esta medida se ve reflejada, entre otras cosas, en la expectativa de que en estas elecciones resultasen electas un número mayor de candidatas que en elecciones anteriores. La adopción de esta medida representó un aumento del porcentaje en candidatas electas. También reconoce como un aspecto positivo de esta norma el financiamiento dirigido, que obliga a los partidos políticos a usar el 10% del financiamiento público que reciben en actividades dirigidas a la capacitación y promoción de los liderazgos femeninos dentro de los partidos.

Además de estas reformas, que son clave para garantizar la participación efectiva de mujeres en cargos públicos, también se aprobó la cuota de 40% para los cargos de dirección de los partidos políticos. Teniendo en cuenta que los partidos constituyen la opción sobre la cual se pronuncia el electorado, esta cuota representa un instrumento importante para, en primer lugar, contribuir a garantizar una representación básica de hombres y mujeres, y en segundo, fomentar la equidad de género dentro de los partidos y organizaciones políticas, y por tanto en la competencia electoral. A pesar de ello, la Misión pudo constatar que varios partidos no aplican esta cuota y no existen instancias gubernamentales que fiscalicen el cumplimiento.

La reforma a la Ley Electoral potenció sin duda una mayor participación de mujeres como candidatas a cargos electivos, y esto se refleja en el aumento del número de candidatas presentadas en las nóminas de cada partido. Sin embargo, la aplicación de la cuota para aquellos partidos que participaron en las pasadas elecciones primarias, no garantizó que se cumpliera con el mínimo de mujeres en sus listas para las elecciones generales debido a que varias de sus candidatas no resultaron electas en las primarias y por ende no participaron en las generales.

En ese contexto, sería oportuno tener en cuenta que ciertas acciones tales como la alternabilidad en las listas y la implementación de listas cerradas, ayudarían a hacer más efectiva la cuota. Asimismo, la regulación del acceso a medios de comunicación por parte de los candidatos, podría fomentar acciones afirmativas que promuevan un acceso específico para candidatas.

Día de la elección

La Misión de Observación Electoral felicita nuevamente a las ciudadanas y ciudadanos que acudieron con convicción y de manera pacífica el día de la elección a ejercer el sufragio.



Departamento de Prensa | 17th & Constitution Ave. NW, Washington, D.C. 20006 | T. (202) 458-6824 | Fx. (202) 458-6421 | www.oea.org

La MOE/OEA destaca el compromiso cívico del pueblo hondureño que se pudo observar a través de una alta afluencia de votantes a lo largo del día, quienes de manera pacífica, ejercieron su derecho al voto. La Misión observó que la votación se realizó en un ambiente de tranquilidad y con una afluencia importante de votantes que, según datos oficiales, alcanzó más del 60% del censo electoral, superando ampliamente el porcentaje de votación de las últimas elecciones.

El Tribunal, por su parte, demostró una eficiente organización del proceso lo cual se vio reflejado a lo largo de la jornada el día de la elección en donde se observó que a la apertura de las mesas, la mayoría contaban con el material completo para recibir a los electores de acuerdo con la hora establecida por ley.

La Misión considera importante subrayar que en la etapa pre-electoral se identificaron elementos que contribuyeron a la transparencia del proceso y que, reafirman la confiabilidad a los resultados finales declarados por el TSE. En este contexto, la Misión valora los esfuerzos del Tribunal Supremo Electoral por garantizar un proceso organizado y que abrió espacios para la fiscalización de las etapas del proceso electoral por parte de los partidos políticos, y los ciudadanos y ciudadanas hondureñas.

Igualmente, durante la jornada, se observó que las distintas fuerzas políticas contaron con un alto número de representantes en las mesas. La Misión constató la presencia de representantes de los principales partidos políticos en al menos 95% de las mesas observadas. Esta presencia se mantuvo en los momentos clave del día de los comicios: apertura, desarrollo y cierre de las mesas de votación, y llenado de las actas. De manera particular, una vez más la Misión de la OEA constató el alto número de mujeres que integraron y presidieron las Mesas Electorales Receptoras (MER).

La presencia de partidos políticos a la hora del escrutinio y llenado de actas añadió un elemento adicional de transparencia a estos comicios. Aunado a esto, el contar con un escrutinio público, e incluso televisado en algunos casos, fue constatado por la MOE/OEA y valorado como un factor importante para contribuir a la limpieza del proceso.

Si bien el sistema de transmisión de resultados electorales funcionó el día de la elección transmitiendo un 64.14% de actas, y divulgando un 50.88% de resultados de nivel presidencial, errores de carácter humano en el llenado de las actas en las mesas electorales receptoras, determinaron que un porcentaje aproximado de 24% de actas fueran a escrutinio especial, y que, aunque fueron posterior al día de la elección, debidamente corregidas, digitadas y divulgadas por el TSE retrasaron la entrega de los resultados finales.



Si bien en el centro de cómputo y divulgación los resultados iban siendo divulgados continuamente, la página web del TSE presentó la noche de la elección cierta desactualización con relación a los resultados que estaban siendo divulgados en el centro de cómputo.

Etapas Post electoral

La Misión mantuvo presencia permanente en el país durante la etapa del escrutinio especial llevado a cabo en el INFOP así como, en la etapa de resolución de actas con inconsistencias y las 143 impugnaciones recibidas por el TSE. Durante esta etapa la MOE/OEA también corroboró la presencia de los representantes de los diferentes movimientos políticos así como, de observadores nacionales e internacionales.

A lo largo de este proceso, la MOE/OEA observó el seguimiento de un protocolo diseñado por el TSE que debió ser ajustado en la medida en que se iba avanzando en el escrutinio especial. A pesar de que la MOE/OEA constató un proceso funcional, también se tuvo constancia de algunos eventos particularmente de organización en bodega que dificultaron la identificación del material e implicaron retrasos en el escrutinio especial.

Durante la etapa post electoral, y a través del trabajo de la auditoría internacional contratada por el TSE, se detectaron inconsistencias causadas por una incorrecta digitación manual de los datos, en un número reducido de actas. Si bien estas inconsistencias fueron debidamente corregidas por el TSE, la MOE/OEA considera que en el futuro se deberían asegurar medidas de verificación con mayores filtros para detectar este tipo de inconsistencias antes de la divulgación de las actas.

La Misión tomó nota de los diversos pronunciamientos del TSE sobre el resultado de las elecciones antes de la declaratoria oficial de resultados. La MOE/OEA recomienda respetuosamente que en futuras elecciones el Tribunal se reserve su pronunciamiento sobre resultados finales hasta haber contabilizado todas las actas y evacuado todas las impugnaciones, medida que resulta de particular importancia en un ambiente de alta polarización política.

Finalmente, la Misión valora y reconoce los esfuerzos del Tribunal Supremo Electoral por brindar las condiciones de fiscalización necesarias a los partidos políticos durante esta etapa que terminó con la proclamación de los resultados los días 11 y 13 de diciembre.

Recomendaciones

Con el objetivo de fortalecer las instituciones y procesos electorales en Honduras, la Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras tiene a bien sugerir las siguientes recomendaciones para consideración de los actores políticos y la sociedad hondureña:



En materia de Organización electoral

- Se recomienda considerar una reforma a la composición partidaria del órgano electoral en todos sus niveles de jerarquía, a saber sus magistrados, su cuerpo de funcionarios y los miembros de las mesas de votación a fin de transitar hacia un servicio civil profesional en la institución.
- En relación a la integración de las Mesas Electorales Receptoras y como se había recomendado en las elecciones primarias del 2012, considerar llevar a cabo las reformas necesarias a la ley electoral y de organizaciones políticas a fin de ciudadanizar las MERs y que éstas se integren con ciudadanas y ciudadanos no afiliados, capacitados y seleccionados de manera aleatoria y bajo la supervisión directa del propio TSE.
- En relación a las credenciales para los miembros de mesa, se sugiere que los partidos realicen un mayor esfuerzo para entregar los listados de composición de las mesas al TSE de acuerdo con los tiempos establecidos en la ley y que como fuese recomendado en las elecciones primarias 2012, se hagan reformas a fin de que las credenciales contengan los datos personales del ciudadano o ciudadana. La actual práctica de entrega de credenciales sin nombre no resiste estándares internacionales y ensombrece la administración de la jornada electoral.
- Dotar a los TEDs de TEMs de herramientas y capacitación necesarias para que puedan llevar cabo mejor sus funciones en tiempo y forma.
- Mejorar el proceso de planificación de la elección a fin de anticipar y cumplir con los requerimientos para la organización del proceso en tiempo y forma.

En materia de censo electoral

- Llevar a cabo una auditoría del censo electoral que permita identificar de manera detallada aspectos y áreas de mejora, y que permita tomar acciones dirigidas a contar con un censo electoral depurado para los próximos procesos electorales.

En materia de Transmisión de Resultados

- Continuar la mejora del nuevo sistema SIEDE en su diseño de proceso, programación, logística así como seguridad.
- Rediseñar el proceso del SIEDE para incluir puntos de control de calidad, incluyendo la incorporación de etapas adicionales para la detección de errores que podrían producirse en la verificación de firmas, transcripción y verificación de los datos de las actas de cierre.
- Realizar pruebas de la aplicación con mayor antelación y con una rigurosidad que permita detectar puntos débiles en el sistema y contar con el tiempo suficiente para ir corrigiéndolos.



Departamento de Prensa | 17th & Constitution Ave. NW, Washington, D.C. 20006 | T. [202] 458-6824 | Fx. [202] 458-6421 | www.oea.org

- Realizar pruebas exhaustivas al trozado de la imagen del acta, probando la mayor cantidad de casuísticas posibles y analizar el comportamiento del sistema ante tales situaciones para evaluar correcciones.
- Mejorar la presentación de resultados por medio del sitio WEB (Internet). Los resultados deben ser lo más actualizados posible, en relación a los que se tienen en el centro de cómputo.
- Mejorar la cobertura telefónica desde los centros de votación, y para ello, considerar otros medios como satelital, líneas fijas o poderse trasladar a otro sitio donde haya señal para transmitir a fin de asegurar que se pueda transmitir un mayor porcentaje de actas el día de la elección.
- El proceso de contratación, capacitación y coordinación de los operadores técnicos a cargo de la transmisión y digitalización de los resultados, debe mejorarse sustancialmente para futuros procesos electorales, inclusive hacerlo bajo el control y supervisión directa del TSE.

En materia de financiamiento

- Considerar reformas al marco normativo en materia de financiamiento político y electoral acorde con las necesidades que plantea la nueva configuración de fuerzas políticas en el país, a fin de establecer de manera clara y suficiente las reglas de participación para los partidos políticos, así como las facultades necesarias para que el Tribunal Supremo Electoral pueda ejercer funciones de control y fiscalización.
- Facultar al TSE para que reglamente la verificación y auditoría de la presentación de estados financieros periódicos por parte de los partidos políticos y estimule el uso del financiamiento público para las actividades ordinarias de los partidos políticos, al igual que un financiamiento especial para campaña electoral. Este último, como mecanismo que permita corregir las asimetrías de acceso a financiamiento por parte de partidos políticos nuevos.
- Crear las instancias necesarias de justicia electoral para el procesamiento, investigación y aplicación de las sanciones establecidas, por violación de la normativa.

En materia de género

- Con el fin de garantizar que la cuota sea efectiva, y más ahora que el porcentaje mínimo de participación se incrementó al 40%, considerar en la ley la incorporación de sanciones para aquellos partidos que no cumplan con la cuota de género.
- Revisar los mecanismos existentes en la ley para asegurar que la implementación de la ley de cuota sea más efectiva, incluyendo la consideración de listas cerradas.
- Por otro lado, también se recomienda que la ley regule el acceso a los medios de comunicación, y estipule acciones afirmativas que mejoren la visibilidad de las candidatas.



Con el fin de contribuir al mejoramiento de las elecciones en Honduras, en particular, y al fortalecimiento de su sistema democrático, la Misión reitera su compromiso de realizar una visita post-electoral con el fin de dar seguimiento a las recomendaciones con las autoridades correspondientes, y ofrecer el acompañamiento técnico de la OEA en las mejoras al sistema electoral que se prioricen.

En las próximas semanas, el Jefe de Misión presentará un informe ante el Consejo Permanente de la OEA con los resultados de este trabajo de observación y de formular recomendaciones acerca del proceso electoral.

Finalmente, la Misión toma nota del anuncio de la presentación de recursos de reclamación que podrían estar en curso durante el transcurso de los próximos días. Con ello, los reclamantes hacen uso de sus derechos. La MOE/OEA confía que los tribunales competentes resuelvan estas reclamaciones en arreglo a las normas del derecho hondureño.

Para concluir, la Misión desea felicitar al Tribunal Supremo Electoral, los diferentes partidos políticos y especialmente al pueblo Hondureño, por su compromiso con la democracia demostrado a lo largo de este proceso electoral.