

Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador para la segunda vuelta de las elecciones presidenciales anticipadas y repetición de las elecciones legislativas en el exterior

18 de octubre de 2023

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), encabezada por la ex Vicepresidenta y ex Canciller de Panamá, Isabel de Saint Malo, saluda al pueblo de Ecuador por la celebración de la segunda vuelta de las elecciones anticipadas presidenciales y repetición de las elecciones legislativas en el exterior el pasado domingo 15 de octubre. La Misión felicita a las autoridades electas y destaca el compromiso cívico de la ciudadanía ecuatoriana que salió a votar de manera masiva y pacífica, al tiempo que reconoce el trabajo de los miembros de las mesas de votación, las y los funcionarios de las instituciones electorales, las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

La MOE/OEA estuvo integrada por 83 expertos¹ y observadores/as de 19 nacionalidades, quienes observaron las elecciones en 20 provincias del territorio ecuatoriano y en dos ciudades del exterior². La Misión analizó distintos aspectos de los comicios, tales como organización electoral y voto en el exterior, tecnología electoral, justicia electoral y violencia electoral. Asimismo, sus especialistas dieron seguimiento a la implementación de las recomendaciones emitidas por Misiones anteriores de la OEA.

En esta ocasión, la Misión llegó al Ecuador de manera escalonada desde el jueves 5 de octubre de 2023. Sumando los equipos de la Misión tanto para la jornada del 20 de agosto como la del 15 de octubre, la OEA desplegó un total de 164 personas, incluyendo el equipo técnico que permaneció en el país en agosto para dar seguimiento a los desarrollos sobre el voto telemático y los escrutinios en la Junta Especial del Exterior (JEE) y la Juntas Provinciales Electorales (JPE).

La Misión se reunió con actores políticos, autoridades electorales y de gobierno, candidatos/as y representantes de la academia y de organizaciones de la sociedad civil para conocer los preparativos y sus perspectivas sobre los comicios. A partir de estos encuentros, del análisis de la normativa y otros documentos, y de la observación directa, tanto durante la primera como la segunda vuelta de las elecciones presidenciales anticipadas, se pudo llevar adelante un análisis integral del proceso electoral.

I. ANTECEDENTES Y ETAPA PREELECTORAL

El 17 de mayo de 2023, el Presidente de la República del Ecuador, Guillermo Lasso, invocó el artículo 148 constitucional para disolver la Asamblea Nacional, también conocido como “muerte cruzada”³. Con base en el mismo artículo constitucional, el 18 de mayo de 2023 el pleno del Consejo Nacional Electoral (CNE) dio por iniciado el periodo electoral⁴ y el 23 de mayo de 2023 aprobó la Convocatoria a Elecciones

¹ 44 mujeres y 39 hombres.

² En Washington D.C., Estados Unidos, y en Madrid, España.

³ A través del Decreto Ejecutivo No. 741.

⁴ Resolución PLE-CNE-1-18-5-2023.

Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023, a celebrarse el 20 de agosto y el 15 de octubre en caso de ser necesaria una segunda vuelta⁵.

Dado que en los comicios del 20 de agosto ninguna de las candidaturas alcanzó el mínimo requerido para definir a la persona que ocuparía la Presidencia de la República, el 31 de agosto⁶ el CNE declaró oficialmente los resultados y convocó a los dos binomios más votados, el de Luisa González y Andrés Arauz de Revolución Ciudadana (33,61% de los votos) y el de Daniel Noboa y Verónica Abad de la Acción Democrática Nacional (23.47%), a una segunda vuelta electoral el 15 de octubre de 2023.

Repetición del voto en el exterior

Debido a los problemas registrados en el sistema de voto telemático durante la jornada electoral del 20 de agosto que no permitieron votar a un alto número de ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, y que vulneraron la integridad de dicho sistema, el CNE ordenó⁷ el 30 de agosto la repetición de las elecciones legislativas en el exterior. Esto, después de que el 25 de agosto de 2023 la Junta Especial del Exterior (JEE) resolvió declarar la nulidad de las votaciones en las circunscripciones especiales del exterior de Europa, Asia Oceanía; Latinoamérica, el Caribe, África; y Canadá y Estados Unidos⁸.

La decisión de la Junta Especial del Exterior (JEE) de decretar la nulidad de las votaciones para assembleístas nacionales y de las circunscripciones especiales del exterior causó descontento en algunas agrupaciones políticas, quienes presentaron impugnaciones. La Misión observó que el Tribunal Contencioso Electoral (TCE) denegó un recurso subjetivo contencioso electoral presentado⁹ y archivó, por el incumplimiento de requisitos procesales, otros dos recursos subjetivos contencioso electorales¹⁰.

A pesar de los desafíos que trajo consigo esta decisión y del descontento reportado por algunas agrupaciones políticas, la Misión considera que el órgano electoral actuó de manera responsable y en ejercicio de su principal mandato que es el de garantizar el sufragio de las y los ecuatorianos. En el mismo sentido, la Misión destaca que la decisión del CNE estuvo en línea con los hallazgos y recomendaciones que la MOE presentó en su Informe Preliminar de agosto¹¹.

La repetición de las elecciones en el exterior en simultáneo con la segunda vuelta presidencial el 15 de octubre, esta vez de manera presencial, implicó una carga adicional para las autoridades electorales. En términos logísticos, el CNE debió organizar la votación presencial en el exterior para 409.250 ecuatorianos

⁵ Resolución No. PLE-CNE-6-23-5-2023.

⁶ Resolución PLE-CNE-1-31-8-2023.

⁷ Mediante Resolución PLE-CNE-2-30-8-2023 del 30 de agosto de 2023.

⁸ Junta Especial del Exterior resolución PLE-JPEE-1-25-8-2023-APE.

⁹ Causa No. 234-2023. Sentencia adoptada por mayoría de las 20:34h del 10 de septiembre de 2023.

¹⁰ Tramitados bajo las causas No. 41-2023 y No. 243-2023. Sentencias de las 15:05h del 11 de septiembre de 2023 y de las 12:06h del 13 de septiembre de 2023, respectivamente.

¹¹ OEA. *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Ecuador*. 22 de agosto de 2023.

<https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-MOE-OEA-Ecuador-2023-Elecciones-Nacionales.pdf>

en tan solo 46 días¹², un plazo de tiempo aún más reducido que los 94 días que tuvo para organizar la elección anticipada del 20 de agosto¹³. El cambio de voto telemático a voto presencial en papel, tuvo también como consecuencia que el CNE tuviera que realizar actividades que no estaban presupuestadas ni contempladas en el calendario electoral, tales como la impresión de papeletas y demás material electoral para la repetición de la elección de asambleístas nacionales y del exterior; integración de paquetes electorales; envío de paquetes electorales y kits técnicos fuera del país; selección, notificación y capacitación de miembros de juntas receptoras del voto (MJRV) del exterior; y arrendamiento de inmuebles en el extranjero para la realización de la elección. A pesar de esta carga adicional, la Misión observó que dichas actividades se realizaron a tiempo, excepto por el envío de los paquetes electorales a Rusia y Nicaragua. Posteriormente, la MOE/OEA tuvo conocimiento que el CNE dispuso que no se celebrarían las elecciones en las zonas electorales de Managua, Nicaragua; Tel Aviv, Israel; Moscú, Federación de Rusia; y Belarús, Bielorrusia¹⁴.

Campaña electoral

La campaña electoral se caracterizó por el intento de instalar una narrativa de fraude sin fundamento por parte de varios actores políticos y colectivos ciudadanos. Asimismo, la Misión conoció de numerosos casos de ataques a las autoridades electorales, incluyendo amenazas de muerte. Este tipo de comportamientos buscaron minar la confianza en la institucionalidad electoral y desacreditar el proceso electoral. La MOE/OEA condena enérgicamente estas narrativas de fraude infundadas, ataques y amenazas y hace un llamado a las organizaciones políticas y de la sociedad civil a ejercer su derecho a la denuncia y libre expresión de forma cívica y responsable. La Misión reitera el llamado hecho luego de la primera vuelta presidencial de que en un contexto de alta violencia criminal, política y electoral es fundamental que los candidatos/as y demás actores del proceso electoral busquen reducir el conflicto en lugar de incentivarlo. La gobernabilidad y estabilidad política de los futuros gobiernos inician desde las campañas electorales. De ahí, la importancia de que estas se desarrollen en un marco de tolerancia y respeto.

La Misión lamenta además que las propuestas programáticas no hayan sido el centro de las discusiones e intercambios entre las fuerzas políticas en contienda. Por otro lado, al igual que en la primera vuelta, la Misión valora que, en cumplimiento a la reforma introducida al Código de la Democracia en 2020¹⁵, el CNE

¹² Del 30 de agosto de 2023, fecha en que se aprobó la convocatoria para la repetición de las Elecciones Presidenciales y Legislativas Anticipadas 2023, de las dignidades de Asambleístas Nacionales y del Exterior, al 15 de octubre de 2023.

¹³ Del 18 de mayo de 2023, fecha en que dio inicio el proceso electoral, al 20 de agosto de 2023.

¹⁴ Consejo Nacional Electoral, PLE-CNE-1-13-10-2023, 13 de octubre de 2023. En el caso de Nicaragua, porque dicho país no reconoce la concurrencia de ninguna Embajada del Ecuador, imposibilitando así realizar las actividades que se requieren para llevar a cabo las elecciones; y en Israel, porque el Estado de Israel y el grupo Hamas se encuentran desde el sábado 7 de octubre de 2023 en un conflicto bélico, por lo que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana consideró que no era posible celebrar las elecciones presidenciales puesto que los electores empadronados en esas zonas tenían dificultades para trasladarse al recinto electoral, y a que la misión diplomática en ese país no estaba en condiciones de garantizar y preservar la vida de las y los votantes ecuatorianos. En el caso de Rusia y Bielorrusia, las elecciones se cancelaron debido a la imposibilidad de que los paquetes electorales llegaran a la Oficina Consular del Ecuador en Moscú el 15 de octubre de 2023, según la información de la empresa de courier contratada.

¹⁵ Código de la Democracia, artículo 202.2.

organizó un debate presidencial para la segunda vuelta. Este evento tuvo lugar el 1 de octubre de 2023, fue de carácter obligatorio para las candidaturas y se transmitió en cadena nacional. Sin perjuicio de que existen oportunidades de mejora en el formato de los debates, la Misión considera que es una importante iniciativa que ofrece a la ciudadanía la oportunidad de ejercer un voto más informado.

Integración y distribución del material electoral

La Misión fue informada que el 28 de septiembre de 2023 el CNE comenzó la distribución de los 40.141 paquetes electorales con papeletas, actas y materiales electorales a las 24 provincias, la que finalizó el 14 de octubre con la provincia de Pichincha¹⁶. La Misión conoció que las organizaciones políticas¹⁷, a través de sus técnicos y auditores acreditados, pudieron verificar la integración de los paquetes electorales¹⁸. El 13 de octubre, la MOE/OEA también observó la salida de los paquetes electorales de las instalaciones de la empresa integradora hacia el Centro de Procesamiento Electoral (CPE) de Pichincha. La Misión constató que los materiales fueron trasladados y vigilados por las Fuerzas Armadas hasta su llegada al CPE, donde también fueron recibidos, almacenados y resguardados por este mismo cuerpo de seguridad. Se destaca la coordinación entre las Delegaciones Provinciales del CNE y la fuerza pública.

Pruebas y puesta en cero del Sistema Informático de Escrutinios y Resultados (SIER)

La Misión también tuvo conocimiento de que en la etapa pre-electoral¹⁹ la Coordinación de Seguridad Informática y Proyectos Tecnológicos Electorales (CNSIPTE) del CNE desarrolló diversas pruebas de operación del Sistema Informático de Escrutinios y Resultados (SIER) a nivel nacional. En una de estas oportunidades, el 28 de septiembre, el CNE puso a prueba 243 Centros de Digitalización de Actas (CDA) en territorio ecuatoriano y 25 CPE²⁰. De acuerdo con la información proporcionada por el CNE, durante la prueba se presentaron inconvenientes con los módulos de escaneo y de firmas de los CDA. Al respecto, la Misión fue informada de que estos errores fueron corregidos.

El 1 de octubre se realizó un simulacro nacional de la operación del SIER. A diferencia de las pruebas realizadas con antelación al 20 de agosto, este simulacro incluyó la operación de CDA del Exterior, así como del CPE del Exterior. El CNE reportó que el simulacro cumplió con los objetivos propuestos, aunque durante su desarrollo se reportó lentitud en los módulos del SIER y cierres intempestivos de sesiones de usuario. Con el objeto de verificar la corrección de los incidentes observados en el simulacro nacional, el CNE realizó una prueba técnica adicional el 5 de octubre, en la que se escanearon y procesaron 39.232 actas equivalentes al 92.98% del total

¹⁶ Consejo Nacional Electoral. *Inicia distribución de paquetes electorales en territorio nacional para la Segunda Vuelta. 28 de septiembre de 2023.* <https://www.cne.gob.ec/inicia-distribucion-de-paquetes-electorales-en-territorio-nacional-para-la-segunda-vuelta/>

¹⁷ Revolución Ciudadana y Alianza Democrática Nacional.

¹⁸ Consejo Nacional Electoral. *Organizaciones políticas verifican integración de paquetes electorales de la Segunda Vuelta. 25 de septiembre de 2023.* <https://www.cne.gob.ec/organizaciones-politicas-verifican-integracion-de-paquetes-electorales-de-la-segunda-vuelta/>

¹⁹ La prueba fue realizada el 28 de septiembre de 2023.

²⁰ 24 Centros de Procesamiento instalados en cada una de las provincias así como el Centro de Procesamiento del Exterior.

en dos horas. La Misión conoció que los inconvenientes anteriores habían sido solventados y no se presentaron nuevas incidencias en el sistema.

La Misión también observó el día 15 de octubre la puesta en cero y generación del reporte correspondiente de las bases de datos de resultados del SIER para las dignidades de binomio presidencial, asambleístas nacionales y asambleístas del exterior. El evento se desarrolló ante notario público y no se registraron incidentes.

Voto anticipado: personas privadas de la libertad y voto en casa

El 12 de octubre se llevó a cabo el voto de las personas privadas de libertad sin sentencia ejecutoriada (PPL). La Misión fue informada que de 4.756 PPL empadronados en 61 JRV en 35 centros penitenciarios de las 20 provincias del país, solo sufragaron 903 personas²¹ (18,98% del total), lo que representa un porcentaje bajo de participación. La MOE/OEA también conoció que, en la provincia de El Oro, los PPL del Centro de Privación de Libertad de Varones de Machala no pudieron votar debido a que el Servicio Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de la Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI) no entregó el listado de los reos sin sentencia ejecutoriada al Registro Civil y por ende al CNE²².

La Misión expresa que este incidente, si bien aislado, afectó los derechos políticos de los PPL de ese centro penitenciario. La MOE/OEA recuerda que, conforme con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la CIDH, “toda persona privada de libertad será igual ante la ley, y tendrá derecho a igual protección de la ley y de los tribunales de justicia. Tendrá derecho, además, a conservar sus garantías fundamentales y ejercer sus derechos, a excepción de aquéllos cuyo ejercicio esté limitado o restringido temporalmente, por disposición de la ley, y por razones inherentes a su condición de personas privadas de libertad”²³.

Con respecto al programa de voto en casa del 13 de octubre, la Misión conoció que participaron 526 personas, de las cuales 236 fueron mujeres y 290 hombres. La MOE/OEA observó diversas rutas del voto en casa en las 20 provincias en las que tuvo presencia. En general, se observó que las y los electores beneficiarios de esta modalidad de votación agradecieron la posibilidad de poder ejercer su derecho al sufragio y que otras personas presentes mostraron interés en el programa. La MOE/OEA destaca positivamente que en estas elecciones no se observaron los problemas identificados en la primera vuelta que afectaron la secrecía del voto de las y los votantes.

²¹ 806 hombres y 97 mujeres.

²² Diario Correo. *16 personas se inscribieron para el voto en casa y 8 PPL votarán en El Oro*. 11 de octubre de 2023.

<https://diariocorreo.com.ec/89445/portada/16-personas-se-inscribieron-para-el-voto-en-casa-y-8-ppl-votaran-en-el-oro>

²³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Resolución 1/08. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. <http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20ESP%20FINAL.pdf>

La Misión saluda la implementación de estas modalidades de votación que permiten el ejercicio de los derechos políticos de las personas que no pueden acercarse a un recinto electoral e insta a las autoridades electorales a fortalecerlas.

Garantías de libertad y seguridad de la observación electoral

El contexto de inseguridad y alta polarización que afectó al proceso electoral también impactó el trabajo de la MOE/OEA. Como se describe más adelante, en este proceso electoral las y los observadores de la OEA fueron víctimas de agresiones²⁴ y actos de intimidación, así como de violaciones a la privacidad de sus reuniones. Es importante destacar que, durante el trabajo de las MOE de la OEA, las reuniones para conocer las opiniones de los distintos actores del proceso electoral se llevan a cabo a puerta cerrada, en atención al principio de confidencialidad y para garantizar la seguridad de todos los participantes.

En este proceso electoral, la MOE/OEA se reunió, como es usual, con un grupo de ciudadanos/as con el objetivo de escuchar sus preocupaciones de cara a la jornada electoral. La Misión constató que, a pesar de haber solicitado a las personas que participaban de la reunión que no se grabara el encuentro por las razones mencionadas anteriormente, estas grabaron la reunión sin el consentimiento de la OEA y divulgaron videos que violan el derecho a la privacidad de la identidad de las y los observadores internacionales, lo que incluso va en contra del marco legal ecuatoriano.

La MOE/OEA rechaza todo tipo de conducta que busque intimidar a las y los observadores electorales y expresa su preocupación por este tipo de actos que afectan al trabajo que realizan las Misiones de Observación Electoral.

II. JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, las y los observadores de la MOE/OEA visitaron 372 recintos electorales y observaron 1.676 Juntas Receptoras del Voto (JRV). Al momento de la apertura, constataron que en promedio las JRV abrieron a las 07:07h, que todas contaban con los materiales necesarios para la elección, y que el 62% de las mesas observadas fueron instaladas con sus miembros titulares.

Siendo las 10:00h, el CNE informó a través de cadena televisiva que el 100% de las mesas estaban operando en todo el territorio nacional y que contaban con su respectivo material y documentos electorales. La Misión constató, igualmente, que en las mesas visitadas había presencia de las y los delegados de las organizaciones políticas, quienes en su mayoría eran mujeres.

²⁴ FUNDAMEDIOS. *Misión de la Organización de Estados Americanos sufre intimidación a las afueras del Consejo Nacional Electoral*. 12 de octubre de 2023.

<https://www.fundamedios.org.ec/alertas/mision-de-la-organizacion-de-estados-americanos-sufre-intimidacion-a-las-afueras-del-consejo-nacional-electoral/>

La Misión observó que el proceso de votación se desarrolló de forma ágil. Al respecto, el CNE informó que el tiempo promedio de votación por cada ciudadano/a fue de 1 minuto 39 segundos. La MOE/OEA observó que en algunos casos los adultos mayores tomaron más tiempo para ejercer su derecho al sufragio. En el 95% de los centros de votación observados por la OEA, las y los observadores notaron que se contaba con una Mesa de Atención Preferente para adultos mayores y/o personas con discapacidad. Igualmente, se constató que el 97% de los espacios eran adecuados para el proceso de votación y en su gran mayoría permitieron que se garantizara la secrecía del voto.

Además de observar el proceso electoral en 20 provincias del territorio nacional, la MOE/OEA siguió el desarrollo de los comicios en Madrid, España, y en Washington D.C., Estados Unidos. En Madrid se observaron filas largas de electores esperando afuera del recinto hasta las 10:00h, entre otras razones, porque algunos electores leían detenidamente las papeletas y no comprendían el proceso de votación. Por su parte, en Washington D.C. la MOE/OEA observó que las y los electores tenían dificultades para identificar la JRV en las que les correspondía sufragar. Lo anterior, se debió a que había poca señalización en el recinto visitado.

Al momento del cierre de las JRV, la Misión observó que en su gran mayoría contaban con representantes de las dos organizaciones políticas en contienda (Alianza Acción Democrática Nacional 76% y Revolución Ciudadana 90%) y que estos recibieron una copia del acta de escrutinio. La MOE/OEA también observó el repliegue del material electoral en 17 provincias²⁵.

A lo largo del día, la Misión tuvo conocimiento de incidentes aislados menores. A través de información recibida por parte de los equipos de campaña en contienda, y confirmada por el equipo de la OEA en terreno, se supo que en la provincia de Sucumbíos una persona fue encontrada en un recinto electoral²⁶ con 14 papeletas marcadas a favor de una candidatura. Por otro lado, otra persona fue encontrada en Quito con papeletas marcadas a favor del otro binomio presidencial en contienda. Las autoridades electorales posteriormente informaron a la ciudadanía que ambas personas fueron puestas a las órdenes de los órganos judiciales y que se tomarían las medidas legales correspondientes²⁷.

Igualmente, la Misión fue informada por organizaciones políticas que en Génova, Italia, una ciudadana denunció públicamente que no se estaban entregando papeletas de sufragio para la dignidad de Presidente/a y Vicepresidente/a. El CNE corroboró la información e informó que se trató de una “omisión involuntaria”²⁸ por parte de los miembros de mesa, que esta fue solventada inmediatamente, y que a la electora se le garantizó el derecho al voto.

²⁵ En las provincias de Esmeraldas, Manabí y Los Ríos, los observadores/as no observaron el repliegue del material electoral como una medida de seguridad.

²⁶ Escuela de Educación Básica Abdón Calderón de Palma Roja.

²⁷ Diana Atamaint. 15 de octubre 2003. <https://twitter.com/DianaAtamaint/status/1713642329767084446>

²⁸ TC Televisión. *CNE se pronuncia ante denuncia de una ecuatoriana en Italia: se debió a una omisión involuntaria*. 15 de octubre de 2023. <https://www.tctelevision.com/noticias/comunidad/cne-se-pronuncia-ante-denuncia-de-una-ecuatoriana-en-italia-se-debio-a-una-omision-involuntaria>

La Misión también dio seguimiento al desarrollo del proceso electoral desde el Servicio Integrado de Seguridad ECU 911 en el que se instaló el Puesto de Mando Unificado. Desde allí, conoció que durante la jornada electoral existieron al menos cinco amenazas de bomba realizadas a través de llamadas anónimas. Todas las amenazas fueron descartadas por las autoridades de seguridad. Posteriormente, la Misión tuvo conocimiento de la aprehensión por parte de la Policía Nacional de una persona que habría sido la presunta responsable de realizar estas amenazas a través de llamadas telefónicas²⁹. La Misión rechaza enérgicamente la utilización de este método de intimidación. No solamente generan temor en la ciudadanía, sino que también distraen la atención de las fuerzas de seguridad y las autoridades competentes, utilizando recursos que podrían ser mejor aprovechados durante el proceso electoral.

Es importante destacar que ninguno de los 213 incidentes reportados por la Policía Nacional tuvo un impacto considerable sobre el proceso electoral, la ciudadanía, las candidaturas, las instalaciones o los materiales electorales.

La MOE/OEA observó una importante presencia de la fuerza pública en las provincias donde estuvo desplegada y destaca que, a pesar de los incidentes aislados que se mencionaron anteriormente, la jornada electoral se llevó a cabo en un ambiente de paz. Al respecto, reconoce la labor desempeñada por el Gobierno Nacional y las fuerzas de seguridad del país para garantizar el buen desarrollo de los comicios, lo que contribuyó a que hubiera una alta participación ciudadana tanto en el territorio nacional como en el exterior.

A nivel nacional, la tasa de participación en estas elecciones fue superior al 82%, porcentaje similar a la primera vuelta. Por su parte, la participación en el exterior superó el 30%, cifra considerablemente superior al 12,6% en primera vuelta a través del voto telemático.

A partir de las 19:00h, hora programada para el inicio del procesamiento de las actas del exterior, la Misión observó un retraso en su inicio derivado de fallas en la configuración de la red local de comunicaciones y problemas de asignación de roles en los operadores del CPE del exterior. Una vez resueltos estos problemas, la Misión dio seguimiento al procesamiento de actas del exterior hasta su suspensión³⁰.

A las 20:00h del domingo 15 de octubre, con alrededor del 90% de las actas procesadas, los binomios presidenciales reconocieron los resultados oficiales. Este es un gesto valioso y necesario para la convivencia democrática, especialmente en un contexto de alta polarización política.

III. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las observaciones directas de técnicos y observadores/as, las reuniones sostenidas con los distintos actores del proceso y el análisis de la normativa vigente, la MOE/OEA presenta a

²⁹Cf. Comunicado de la Policía Nacional del Ecuador en Redes Sociales. 15 de octubre de 2023.

<https://twitter.com/PoliciaEcuador/status/1713697510001115535>

³⁰ La suspensión fue alrededor de la 1:00h del 16 de octubre.

continuación sus hallazgos y recomendaciones para la mejora del sistema electoral ecuatoriano de cara a futuros procesos electorales. Lo anterior abarca todos los temas observados a lo largo del ciclo electoral desde su convocatoria y hasta la segunda vuelta presidencial.

a. Organización electoral

Institucionalidad electoral

La MOE/OEA observó que la responsabilidad de las distintas actividades y áreas técnicas del CNE, así como las vocalías a nivel provincial, están divididas entre las y los consejeros que conforman el pleno del órgano electoral. Durante las entrevistas en terreno, distintos actores manifestaron a la Misión su descontento con esta práctica y expresaron que genera suspicacias. Uno de los casos puntuales que restó confianza al proceso electoral fue el cambio de vocales de algunas Juntas Provinciales Electorales (JPE) entre primera y segunda vuelta.

Por otro lado, la Misión constató que este sistema de repartición de responsabilidades, que en ocasiones se interpreta como cuotas de poder, puede conllevar a que los procesos a nivel local difieran entre provincias, lo que afecta la estandarización del proceso electoral. La Misión considera que esta práctica debilita el funcionamiento técnico de la institución y da pie a que se aleguen irregularidades o fraudes.

La Misión recomienda:

- Crear un Servicio Profesional Electoral al que puedan aplicar todos los ciudadanos/as a partir de concursos públicos periódicos, con el fin de fortalecer la capacidad técnica del CNE, garantizar la objetividad e imparcialidad de la función electoral en todos sus niveles, y ofrecer igualdad de oportunidades de trabajo en la función electoral. A su vez, este Servicio debe ofrecer programas continuos de formación y capacitación, así como contemplar un sistema de promociones e incentivos basado en indicadores objetivos de mérito y desempeño.

Capacitación de Miembros de Junta Receptoras del Voto (MJRV)

Para la segunda vuelta presidencial fueron convocados los mismos Miembros de Junta Receptora del Voto (MJRV) que para la jornada del 20 de agosto. Al día de la elección, el total de MJRV capacitados en la segunda vuelta en el territorio nacional fue de 66,07%. En las provincias de Pichincha y Guayas se observaron los porcentajes más bajos de capacitación, con 54,56% y 56,94% respectivamente, lo que cobra relevancia dado que estas provincias son las que concentran el mayor número de votantes. Sin embargo, a diferencia de la primera ronda, para estas elecciones la capacitación de los MJRV en el territorio nacional no fue obligatoria, excepto para aquellos MJRV que no se habían capacitado previamente de forma presencial. En la primera vuelta, el CNE informó que el porcentaje total de MJRV capacitados fue de 93,39%.

A diferencia de la capacitación en el territorio nacional, la MOE/OEA fue informada de que los programas de capacitación de MJRV en el exterior no fueron diseñados ni implementados por la Dirección Nacional de Capacitación, sino por la Dirección Nacional de Procesos en el Exterior. La Misión tuvo conocimiento de que el personal consular del Ecuador en el extranjero también llevó a cabo capacitaciones presenciales para MJRV, no obstante, no existen datos oficiales sobre su alcance.

Una vez iniciado el procesamiento de actas del exterior, la Misión observó que un número significativo presentaba novedades. A las 1:00h del 16 de octubre, la MOE/OEA observó que 33,3% de las actas para asambleístas nacionales y 26,69% de las actas para asambleístas por el exterior mostraban novedades. Asimismo, el 26,8% de las actas para presidente/a de la votación del exterior presentó novedades, lo que contrasta con el territorio nacional, donde ese porcentaje era del 2,16%. Es importante recalcar que, para el recuento de las actas con novedades del exterior se deberá esperar a que los paquetes electorales retornen al país.

La Misión considera que el alto número de actas con novedades registrado en el exterior puede tener relación con deficiencias y/o falta de capacitación de los MJRV del exterior.

En vista de lo anterior, se recomienda:

- Establecer la obligatoriedad de la capacitación de MJRV para todos los procesos electorales, incluyendo aquellos casos de segunda vuelta, toda vez que el correcto llenado de las actas es fundamental para contar con resultados confiables y oportunos.
- Incrementar el número de MJRV capacitados a nivel provincial, utilizando tanto programas de capacitación presencial como virtual, tal y como recomendó la MOE/OEA en su informe preliminar de agosto de 2023.
- Que la Dirección Nacional de Capacitación del CNE sea la única área encargada de la elaboración del material de capacitación y que tenga responsabilidad exclusiva de todas las capacitaciones a los MJRV tanto en el territorio nacional como en el exterior, con el fin de contar con materiales y procesos estandarizados.
- Llevar un registro estadístico de MJRV capacitados en el exterior con el fin de poder tomar acciones correctivas cuando sea necesario.

Recuento de actas en las Juntas Provinciales Electorales (JPE)

De acuerdo con la legislación nacional, en caso de que las actas de escrutinio de las JRV presenten novedades, procede el recuento de votos en tres supuestos taxativos: por falta de firmas, por inconsistencia numérica, o por diferencia con las actas en posesión de las organizaciones políticas³¹. La Misión constató que, una vez se realiza el recuento y se emite una nueva acta, no es posible conocer la

³¹ Código de la Democracia, artículo 138.

razón por la cual un acta pasó a recuento. Es decir, cuál de los supuestos arriba mencionados fue la causal. Lo anterior, por un lado, no permite identificar los errores o deficiencias en los escrutinios y, por otro, limita la capacidad del CNE para tomar medidas correctivas con el fin de reducir el número de actas que pasan a recuento.

Con el objetivo de incrementar la confianza y reducir los tiempos para la proclamación de resultados oficiales, se recomienda:

- Categorizar y cuantificar las actas que fueron recontadas con base en cada uno de los supuestos establecidos en la ley.
- Que el CNE genere estadísticas de acceso público con base en las categorizaciones y cuantificación de las actas recontadas y que, con base al análisis de estos datos, tome medidas correctivas.

La MOE/OEA conoció que el CNE emitió el Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales y Junta Especial del Exterior. En la mayoría de las provincias que tuvo presencia la MOE, las Juntas Provinciales Electorales (JPE) y la Junta Especial del Exterior (JEE) expresaron que este manual era de cumplimiento obligatorio para los recuentos de votos.

La Misión considera que la estandarización del proceso de recuento con un manual único a nivel nacional es una mejora importante que contribuye a generar confianza en el proceso electoral. La MOE saluda esta mejora, que está alineada con recomendaciones realizadas por la OEA en 2021.

No obstante, en 2021 también se recomendó que en todos los casos de recuento voto a voto debe verificarse las firmas del listado de votantes de la JRV³². Lo anterior cobra relevancia dado que, del análisis del Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales y Junta Especial del Exterior, se destaca que este establece que si en el proceso electoral se elige a una sola dignidad, y de no contar con el padrón electoral o la hoja padrón, el total de sufragantes (número de firmas y huellas dactilares), será el número de papeletas utilizadas que consten en el sobre rojo P3 (válidas, nullos y blancos), y que en la página final del acta de recuento se registrará la novedad.

La MOE/OEA considera que, en caso de no contar con el padrón, las JPE tienen siempre la posibilidad de acceder e imprimir la hoja padrón, por lo que la excepción mencionada arriba no constituye una buena práctica.

Al respecto, la Misión reitera sus recomendaciones anteriores:

³² Artículo 13.1.2.6.3. del Manual Operativo de Recuento de Votos de las Juntas Provinciales Electorales y Junta Especial del Exterior, Coordinación Nacional Técnica de Procesos Electorales Dirección de Procesos Electorales. Versión 4. Septiembre de 2023. CÓDIGO: MO-OE-SU-05.

- Establecer que en todos los casos de recuento voto a voto se debe llevar a cabo la verificación de las firmas de las personas votantes en el padrón electoral. En caso de que hubiera más votos que firmas, o viceversa, se deberá de proceder conforme al manual de recuento.
- Que el CNE provea, conforme a sus registros, la hoja padrón cuando no se encuentre en el paquete electoral al momento del recuento.

Delegados de las organizaciones políticas

Las organizaciones políticas tienen el derecho de vigilar los procesos electorales en todas sus fases a través de sus delegados/as debidamente acreditados, lo que incluye su presencia en las JRV. Sin embargo, al igual que fue reportado en la primera vuelta, la Misión observó y recibió información de casos en los que a las y los delegados de agrupaciones políticas acreditadas no se les autorizó estar presente en las JRV. De las 38 denuncias recibidas por la MOE/OEA en la segunda vuelta, 15 fueron por obstaculización a la veeduría por parte de las organizaciones políticas.

Con el fin de seguir incrementando la confianza en el proceso electoral, la Misión reitera la recomendación hecha en los comicios del 20 de agosto:

- Que el CNE emita directrices claras que garanticen e incentiven la presencia de las y los delegados de las agrupaciones políticas en las JRV y en todas las fases del proceso electoral en las que pueden participar.

b. Tecnología electoral

Voto telemático para las y los ecuatorianos residentes en el exterior

Si bien para la jornada del 15 de octubre no se utilizó el sistema de voto telemático para los ciudadanos/as en el exterior, la Misión considera relevante informar sobre algunos de sus hallazgos relativos a los incidentes que presentó este sistema durante la jornada del 20 de agosto pasado. Lo anterior cobra relevancia en el contexto de las decisiones que el órgano electoral deberá tomar de cara a los próximos procesos electorales, incluyendo las elecciones generales del 2025.

La Misión pudo conocer los reportes elaborados por la empresa a cargo del sistema de voto telemático relativos al ataque cibernético y a las actas con novedades. Al respecto, la MOE/OEA considera que la información ofrecida por la empresa es insuficiente para determinar el origen e impacto de los ciberataques en el desempeño del módulo y la afectación de la integridad de la información. Los reportes tampoco aportan una propuesta técnica para la habilitación de un proceso de revisión de la información para la validación de las actas con novedades.

En vista de lo anterior, la MOE/OEA considera que, hasta la fecha de elaboración de este informe, los incidentes del sistema de voto telemático no se han abordado conforme a normas y estándares

internacionales. La pérdida de integridad de la base de datos (evidenciada por las actas con novedades), es un hecho grave y de alto impacto reputacional para el CNE y que no ha sido justificado debidamente por la empresa proveedora de este servicio.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Que la autoridad electoral realice un riguroso análisis post-incidentes para determinar la causa raíz de las actas con novedades.
- Asegurar la documentación y comunicación de los resultados del análisis post-incidente de acuerdo con las buenas prácticas en la gestión de incidentes.

Asimismo, la Misión reitera sus recomendaciones presentadas en agosto:

- Que se investigue el origen, las causas y el impacto de los ataques al sistema de voto telemático de una forma transparente que incluya dotar de información oportuna a la ciudadanía y a las fuerzas políticas.
- Que el CNE realice una reflexión seria y profunda sobre si esta modalidad de votación realmente garantiza el derecho de las y los ecuatorianos en el exterior a votar, al mismo tiempo que proporciona los niveles necesarios de seguridad, integridad y transparencia.

Centros de Digitalización de Actas en el exterior

Para la jornada del 15 de octubre el CNE puso en marcha 82 Centros de Digitalización de Actas (CDA) en el exterior. La Misión conoció que los operadores de los CDA del exterior no eran personal del CNE, sino de las oficinas consulares donde se realizaba la votación. Asimismo, fue informada de que su capacitación, soporte técnico y supervisión no dependió del área tecnológica del CNE, como sí sucedió con el resto de los operadores en el territorio nacional, lo que implicó una falta de estandarización de los procesos.

En vista de lo anterior, la Misión recomienda:

- Que el CNE asegure que todos los procesos para las elecciones en el exterior, con independencia de la modalidad de voto, estén totalmente integrados con los procesos institucionales que se aplican en el territorio nacional.
- Valorar la posibilidad de que operadores técnicos capacitados en el territorio nacional den soporte a los miembros de las JRV del exterior en forma presencial, virtual o híbrida durante la jornada electoral.
- Llevar a cabo pruebas y simulacros del SIER en el exterior, con el objetivo de identificar deficiencias y tomar medidas correctivas.

Seguridad y planes de contingencia

Al igual que en agosto, y según se reportó en el informe preliminar presentado por la Misión, para la jornada del 15 de octubre los CPE tampoco contaron con un plan de contingencia documentado en caso de incidentes. La Misión considera que el CNE debe priorizar las acciones en materia de seguridad y planes de contingencia, dado que son aspectos críticos que en futuros procesos electorales pueden tener un alto impacto en la continuidad del proceso informático.

La MOE/OEA constató que el CNE tiene prevista una contingencia en la nube de Azure en caso de salida de servicios del Centro de Datos Principal. Si bien esto es adecuado desde el punto de vista tecnológico, la Misión observó que los CDA no pueden conectarse a la nube y deben ser desplazados de manera física al CPE de su región para operar. Pese a que para esta segunda vuelta se elaboró un documento en el que se estableció que ante un incidente de este tipo los responsables del despliegue/repliegue deberán trasladar los CDA, lo que representa un avance en comparación con la primera vuelta, no existió un plan de contingencia definido y socializado con los responsables de los CPE.

La Misión observó un mensaje de error durante el procedimiento de sellado, verificación de la base de datos y repositorio de actas del SIER 2023. Dicho mensaje de error señalaba que no se contaba con privilegios para ejecutar el procedimiento de sellado, pese a eso, el procedimiento culminó exitosamente. Además, se pudo constatar que no se actualizó la matriz de riesgos incluyendo todos los nuevos artefactos de software y componentes que se incorporaron para el voto en el extranjero.

En cuanto a los planes de continuidad y contingencia para las operaciones de las instalaciones del CPE Pichincha, la Misión observó que, dos días antes de la jornada electoral, la planta de generación eléctrica tenía bajo nivel de combustible.

Finalmente, la MOE/OEA observó que si bien el CNE realiza pruebas de seguridad y contrata a terceros la realización de pruebas de penetración, no cuenta con un modelado de amenazas.

Sobre estos aspectos críticos de seguridad la Misión recomienda al CNE:

- Preparar un plan de contingencias formal que contemple los desplazamientos de documentación electoral, recursos humanos, equipamiento tecnológico, gestión de usuarios, autorizaciones de acceso y ciberseguridad en caso de algún incidente en los CPE.
- Definir un plan formal en caso de salida de servicios del Centro de Datos Principal y que éste sea socializado con los diferentes actores pertinentes en el proceso electoral.
- Adaptar la matriz de riesgo del software del SIER y preparar los planes de prueba alineados con los estándares internacionales.
- Diseñar los planes de continuidad tecnológica y contingencia conforme a las normas y estándares internacionales y que estos sean probados regularmente. Esto debe combinarse con una prueba de los procedimientos de restauración y cotejar con el tiempo de restauración requerido.

- Incluir el modelado de amenazas como medio idóneo para detectar las debilidades desde la etapa misma del diseño de software y el entorno tecnológico, pudiendo aplicar los controles de seguridad apropiados en la etapa y lugar pertinente.
- Formalizar los planes de continuidad y contingencia de las instalaciones del CNE y que el área de seguridad realice revisiones exhaustivas y periódicas.

Sistema Informático de Escrutinios y Resultados (SIER) y voto en el exterior

En la segunda vuelta, la Misión observó que alrededor de las 19:00h, hora programada para el inicio del procesamiento de las actas del exterior, se presentaron fallas en la configuración de la red local de comunicaciones y problemas de asignación de roles en los operadores del CPE del Exterior. Lo anterior causó retrasos en el procesamiento de las actas del exterior.

Por otro lado, la MOE/OEA observó que el CPE del exterior que había sido habilitado en el auditorio del CNE fue desmontado para realizar diversos actos protocolarios y que fue nuevamente montado durante los días previos a la elección. Por esta razón, no se realizaron pruebas de configuración, lo que provocó problemas en la operación del CPE del Exterior, entre otras razones, por fallas en la red local de telecomunicaciones.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Instalar el CPE del Exterior con suficiente tiempo de antelación al día de los comicios, al igual que se hace con otros CPE provinciales.
- Realizar pruebas exhaustivas en la configuración y funcionamiento del CPE del Exterior para evitar problemas operativos.
- Evitar los cambios y/o la instalación y posterior desmontaje temporal de equipos y componentes de red.

c. Justicia electoral

Calendario electoral y certeza jurídica

La Misión observó que la normativa vigente no establece los plazos de las distintas etapas que rigen durante un proceso de elecciones extraordinarias.³³ En vista de lo anterior, el CNE debió establecer un calendario ad hoc para regular varios aspectos, entre ellos, los tiempos para la celebración de procesos internos e inscripción de candidaturas. Por otro lado, diversos actores manifestaron a la MOE/OEA que no existía certeza respecto al plazo para que las autoridades electorales tomaran posesión de sus cargos.

³³ Tales como: las elecciones anticipadas que se originan con motivo de la muerte cruzada o la repetición de elecciones.

La Constitución Política del Ecuador establece que la candidatura que resulte electa para ocupar la Presidencia de la República debe tomar posesión ante la Asamblea Nacional en el plazo de 10 días luego de que ese órgano se instale.³⁴ En ese contexto, la MOE/OEA observó que la repetición de las elecciones en las circunscripciones especiales del exterior causó incertidumbre, dado que no se podía posesionar a las y los asambleístas provinciales electos el 20 de agosto hasta no conocerse los resultados de la repetición de la votación.

La Misión fue informada de las fechas tentativas³⁵ que el CNE programó para la posesión de las autoridades, tanto del poder legislativo como ejecutivo, y que contemplan el tiempo para la presentación de posibles impugnaciones administrativas y contenciosas tras la divulgación de los resultados. Sin embargo, diversos actores con quienes la Misión se reunió manifestaron que no se tiene certeza de cuándo será la declaración oficial de resultados y, por lo tanto, la posesión de las nuevas autoridades electas.

Ante la incertidumbre generada por el calendario electoral y sus posibles consecuencias, la MOE/OEA recomienda:

- Emitir las disposiciones normativas necesarias para regular con claridad las etapas en las que se desarrollan y definen los procesos electorales extraordinarios, tomando en consideración los plazos que corren para los organismos electorales y los sujetos y agrupaciones políticas.

Equidad en la contienda

La Misión observó que para la repetición de las elecciones legislativas en el exterior, el CNE dispuso que no estaba contemplada una etapa para hacer campaña electoral. Igualmente, la MOE/OEA fue informada de que las organizaciones políticas no recibieron una comunicación formal al respecto, sino que se enteraron de esa decisión a través de la prensa, con la única excepción del Movimiento Revolución Ciudadana, que formuló una consulta formal al CNE y se le confirmó que para la repetición no se contemplaba un nuevo período de campaña electoral³⁶.

Varios candidatos/as fuera del país manifestaron a la Misión que la decisión de repetir la elección legislativa en el exterior, simultáneamente con la segunda vuelta de la elección presidencial en el territorio nacional, trajo consigo condiciones de inequidad entre los contendientes a las dignidades de asambleístas nacionales y del exterior. Esto, debido a que las campañas en el territorio nacional de los binomios presidenciales pudieron influenciar a los votantes en el exterior, mientras que las agrupaciones políticas que aún estaban compitiendo por el voto de las y los ecuatorianos fuera del país no pudieron hacer campaña de manera oficial..

³⁴ Constitución, artículos 120.1 y 144.

³⁵ De acuerdo con la versión 4 del calendario electoral aprobada el 30 de agosto de 2023, la entrega de credenciales para la Asamblea Nacional sería el 8 de diciembre y el 11 de diciembre al binomio presidencial.

³⁶ Véanse al respecto los memorandos n.º CNE-DNPE-2023-1449-M del 22 de septiembre de 2023, suscrito por el Director Nacional de Procesos Electorales, n.º CNE-DNAJ-2023-2036-M del 23 de septiembre de 2023, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica; y n.º CNE-SG-2023-5190-OF del 26 de septiembre de 2023, suscrito por el Secretario General del CNE.

Aun así, la Misión tuvo conocimiento que las organizaciones políticas continuaron haciendo campaña a través de medios no regulados, principalmente a través de las redes sociales y las plataformas digitales.

Adicionalmente, varios candidatos/as en el exterior externaron su disconformidad por la falta de información a los votantes residentes fuera del país sobre el cambio de la votación telemática a papel y sobre cambios en los recintos de votación.

La Misión comprende que el acto de repetición de una elección se circunscribe a una etapa específica del calendario electoral, sin que necesariamente se deba repetir todas sus etapas; sin embargo, La MOE/OEA recomienda:

- Garantizar las condiciones de equidad para las y los candidatos en todas las etapas del ciclo electoral, tanto ordinarios como extraordinarios.

Inscripción y definitividad de candidaturas

Tal y como fue abordado en el Informe Preliminar de agosto, el ordenamiento ecuatoriano prevé una multiplicidad de mecanismos y herramientas que pueden utilizarse en diferentes momentos y ante diferentes instancias con el fin de objetar, impugnar y apelar la inscripción de candidaturas a cargos de elección popular, los cuales pueden emplearse tanto en sede administrativa como jurisdiccional para ralentizar, dilatar, obstaculizar o impedir por completo la participación política de una persona o incluso de una organización política.

En esa ocasión, la Misión subrayó que este marco normativo incentiva un uso abusivo o con fines dilatorios por parte de las organizaciones políticas para vetar las candidaturas de sus oponentes, lo que atenta contra el derecho fundamental de participación política. Si bien las organizaciones políticas tienen un interés legítimo en controlar la legalidad de las candidaturas propuestas por sus adversarios, la Misión reitera que esa tarea sólo debería desarrollarse como coadyuvante del CNE, que es la autoridad responsable de calificar candidaturas con base en los requisitos de ley. En ese sentido, con el fin de que el ordenamiento asegure una resolución definitiva para las solicitudes de inscripción de candidaturas antes de que se celebre la elección, la MOE/OEA recomienda:

- Racionalizar los mecanismos que permiten a las organizaciones políticas intervenir en el proceso de calificación de candidaturas tomando en cuenta los parámetros de priorización del derecho de participación política, de respeto de las situaciones jurídicas consolidadas y de definición de esas medidas, de conformidad con los estándares del sistema interamericano.

d. Violencia electoral³⁷

³⁷ La MOE/OEA define la violencia electoral como cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, la interrupción de este, o el daño a los materiales electorales, que afectan la libre y transparente realización del proceso electoral y/o influyen en sus resultados. La violencia electoral se enmarca en la violencia política, que abarca distintas formas de agresión que afectan el derecho fundamental a la participación política.

En su informe preliminar del 22 de agosto, la Misión desarrolló ampliamente cómo el clima de violencia e inseguridad continuó deteriorándose entre las elecciones seccionales de febrero de 2021 y la primera vuelta de las elecciones presidenciales anticipadas.

De manera similar, en la antesala de las elecciones del 15 de octubre, la Misión tuvo conocimiento sobre el hallazgo del cuerpo sin vida del concejal de Durán, Bolívar Vera³⁸, quien previamente había sido secuestrado; la detonación de dos coches bomba en Quito³⁹ a solo semanas de las elecciones; la denuncia presentada por la candidata presidencial Luisa González ante la Fiscalía sobre un presunto plan para atentar contra su vida⁴⁰; y la muerte de seis de los procesados por el asesinato del candidato presidencial Fernando Villavicencio en los centros penitenciarios en los que estaban reclusos entre el 6 y el 7 de octubre⁴¹. Según datos de la Fiscalía publicados en medios de prensa, solo dos personas han sido sentenciadas por dos de al menos 15 ataques criminales contra políticos en funciones de elección popular, candidatos/as y precandidatos/as entre agosto de 2022 y el 7 de septiembre 2023⁴².

Por otro lado, el 6 de octubre de 2023 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares al alcalde de Durán, Luis Chonillo, a su esposa y a su hijo al considerar que se encuentran en una situación de gravedad y urgencia de riesgo a sus derechos en Ecuador. Asimismo, la Comisión tomó en cuenta que la situación de violencia existente en el país ha llevado a que Chonillo se vea limitado en su actuar como funcionario público electo por voluntad popular⁴³. El otorgamiento de estas medidas cautelares se suma a las otorgadas el 20 de agosto al candidato del Movimiento Construye, Cristian Zurita, para que pueda desarrollar sus actividades como parte del partido político que integra sin ser objeto de actos de intimidación, amenazas u otros hechos de violencia⁴⁴.

A siete días de la elección, el Poder Ejecutivo renovó el estado de excepción por 30 días por “grave conmoción interna” en todo el territorio nacional, excluyendo limitaciones a la libertad de reunión⁴⁵. La Misión subraya que llevar adelante procesos electorales bajo estados de excepción obstaculiza su normal organización y desarrollo. Sin embargo, más allá de las consecuencias concretas de la declaratoria de un

³⁸ El Universo. *Hallan muerto a concejal de Durán Bolívar Vera, quien fue secuestrado este jueves*. 8 de septiembre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/seguridad/asesinan-a-concejal-de-duran-bolivar-vera-nota/>

³⁹ El País. *El estallido de dos coches bomba pone en alerta a Quito a semanas de las elecciones en Ecuador*. 31 de agosto de 2023. <https://elpais.com/america/2023-08-31/el-estallido-de-dos-coches-bomba-ponen-en-alerta-a-quito.html>

⁴⁰ Agencia EFE. *Luisa González presenta ante la Fiscalía una denuncia por presunto plan para atentar contra ella*. 18 de septiembre de 2023. <https://es-us.noticias.yahoo.com/luisa-gonz%C3%A1lez-presenta-fiscal%C3%ADa-denuncia-192705302.html>

⁴¹ El Universo. *Todo lo que se sabe de las investigaciones del crimen del político Fernando Villavicencio*. 9 de octubre de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/fernando-villavicencio-sicarios-asesinato-investigacion-fiscalia-policia-nota/>

⁴² Primicias. *14 ataques criminales a políticos todavía siguen sin responsables*. 3 de octubre de 2023. <https://www.primicias.ec/noticias/seguridad/ataques-politicos-sentencias-procesos/>

⁴³ OEA. *CIDH otorga medidas cautelares al alcalde Luis Esteban Chonillo Breilh y familia, en Ecuador*. 6 de octubre de 2023. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/242.asp>

⁴⁴ CIDH. *CIDH otorga medidas cautelares a Christian Zurita periodista y candidato presidencial, en Ecuador*. 20 de agosto de 2023. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/188.asp>

⁴⁵ Comunicación Ecuador [@ComunicacionEc]. Decreto Ejecutivo 890. 9 de octubre de 2023. [Imagen] [Post]. X.

estado de excepción sobre el proceso electoral, la MOE/OEA observó, una vez más, que el contexto de inseguridad y violencia es el que directamente impacta el desarrollo libre y seguro de la campaña electoral, limitando los derechos fundamentales de opinión, expresión, tránsito y movimiento, esenciales para asegurar condiciones de equidad y transparencia, así como para que los ciudadanos/as puedan ejercer un voto informado.

En ese mismo sentido, la Misión destaca que dicho contexto de inseguridad y violencia también impactó en la labor de las Misiones de Observación Electoral puesto que pone en riesgo el trabajo libre y seguro de sus observadores/as. Por ejemplo, el martes 10 de octubre, en las inmediaciones de la sede matriz del CNE, un grupo de manifestantes agredió verbalmente a un integrante de la Misión de la OEA al salir del CNE y al vehículo en el que se desplazaba⁴⁶.

La MOE/OEA condena esta agresión y hace eco del llamado de la Relatoría Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas a reconocer a las observadoras y observadores electorales nacionales e internacionales como defensores de derechos humanos. En ese sentido, los Estados tienen la obligación de proveer las condiciones necesarias para que los grupos de observación electoral nacional e internacional puedan realizar sus labores de manera libre y segura. Al mismo tiempo, manifiesta que este tipo de agresiones no solo son un recordatorio directo sobre la importancia misma de las Misiones de Observación Electoral, sino que también refuerzan la necesidad de que su valiosa labor sea visibilizada, respetada y fortalecida.

La Misión conoció que para la jornada del 15 de octubre la Policía Nacional y el CNE determinaron continuar con los mismos mecanismos y planes de seguridad que se implementaron en agosto. Algunas de las medidas adoptadas fueron la prohibición del ambulante en los alrededores de los recintos de votación, la revisión de mochilas y paquetes para el ingreso a los recintos de votación, el control y custodia de los centros de votación con cuatro días de anticipación por las fuerzas de seguridad del Estado, así como la delimitación de perímetros de seguridad. También se mantuvo la coordinación interinstitucional a través de la Secretaría de Seguridad Nacional de Seguridad Pública y del Estado (SENASEG), del Consejo de Seguridad Pública del Estado (COSEPE) y del Gabinete de Seguridad.

En las elecciones seccionales de febrero de 2023, la MOE/OEA hizo hincapié en la importancia de comprender adecuadamente la problemática de la violencia electoral e instó a llevar a cabo estudios rigurosos que analicen el origen y los impactos de la violencia en el proceso democrático. Con el empeoramiento del contexto de inseguridad y violencia en la antesala de las elecciones anticipadas de agosto, cuando se registraron manifestaciones de violencia política y electoral sin precedentes durante la etapa preelectoral. La Misión volvió a recomendar en su Informe Preliminar de la primera vuelta que se

⁴⁶ FUNDAMEDIOS. *Misión de la Organización de Estados Americanos sufre intimidación a las afueras del Consejo Nacional Electoral*. 12 de octubre de 2023.

<https://www.fundamedios.org.ec/alertas/mision-de-la-organizacion-de-estados-americanos-sufre-intimidacion-a-las-afueras-del-consejo-nacional-electoral/>

realizaran estos estudios. Debido a la relevancia de esta recomendación para el contexto actual del país, la MOE/OEA reitera su llamado para:

- Realizar estudios rigurosos sobre el origen y el impacto de la violencia política y electoral en el proceso democrático y sus efectos diferenciados para las autoridades de gobierno nacionales y locales, las organizaciones políticas, las y los candidatos, y la ciudadanía en general, incluyendo la recolección de datos y estadísticas diferenciadas.

Protección a candidatos/as y actores políticos

La Misión conoció que los binomios presidenciales, las autoridades electorales, y algunos promotores de la opción del “Sí” en la consulta popular Yasuní recibieron amenazas de muerte durante este ciclo electoral. En el caso de los primeros, estos tuvieron que cambiar sus planes y rutas de campaña, optar por el uso de chalecos antibala, así como reforzar sus medidas y equipos de seguridad. Las y los candidatos contaron con protección privada, policial o de las fuerzas armadas, o con una combinación de las tres⁴⁷.

En términos generales, la inseguridad y violencia política y electoral se ha convertido en el Ecuador en un costo adicional - casi normalizado - para las agrupaciones políticas, lo que no solo implica que deban redirigir recursos financieros que podían ser usados para actividades de promoción electoral hacia la protección de sus candidatos/as y miembros, sino que también introduce inequidades en el proceso electoral, pues no todas las organizaciones políticas cuentan con la misma capacidad financiera.

Si bien en la segunda vuelta presidencial el número de candidatos/as fue considerablemente menor en comparación con las elecciones de agosto, la MOE/OEA volvió a constatar que la demanda de protección por parte de candidatos/as, actores políticos, funcionarios/as y personas políticas supera las capacidades de la Policía Nacional en términos de recursos materiales, humanos, técnicos y financieros.

Para futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Continuar con el programa de protección de candidatos/as aún pasadas las elecciones, cuando estos lo soliciten y así lo determine su perfil de riesgos.
- Extender la protección a líderes políticos que sean promotores visibles de alguna de las opciones en el marco de ejercicios de democracia directa.
- Capacitar a las fuerzas de seguridad y candidatos/as en el manejo de situaciones críticas para prevenir ataques en su contra y abordar las amenazas de manera efectiva, sin recurrir a violencia innecesaria.

⁴⁷ Rueda de Prensa: Seguridad Elecciones anticipadas 2023. Segunda vuelta. 5 de Octubre de 2023. YouTube.

- Establecer un mecanismo de asignación de recursos por parte del Estado para garantizar estándares mínimos de seguridad para todas las y los candidatos inscritos en las listas electorales.
- Estrechar la colaboración entre las fuerzas de seguridad del Estado y otras instituciones competentes para garantizar una respuesta coordinada ante amenazas.
- Acceder a la cooperación, la asistencia técnica internacional y el asesoramiento de organismos internacionales expertos en seguridad electoral para enriquecer el desarrollo de estrategias efectivas para elecciones futuras.
- Celebrar acuerdos entre las autoridades electorales, las agrupaciones políticas y las agencias de seguridad que integran las distintas instancias de coordinación en todas las etapas del proceso electoral (etapa preelectoral, jornada y etapa postelectoral) para establecer y estandarizar costos de protección, con el fin de que la protección de candidatos/as no dependa exclusivamente de los recursos disponibles por cada organización política.

Violencia contra periodistas

La Misión conoció con preocupación información sobre agresiones contra miembros de la prensa, incluyendo el ampliamente conocido asesinato del candidato y periodista Fernando Villavicencio, así como amenazas, estigmatización y desacreditación de periodistas y medios de comunicación. Según cifras de organizaciones de la sociedad civil, entre el 18 de mayo de 2023 cuando se convocó a las elecciones anticipadas y el 20 de agosto cuando se celebró la primera vuelta, se registraron agresiones a 39 trabajadores de la comunicación, periodistas y candidatos/as, y 27 más en setiembre, en la antesala de la segunda vuelta⁴⁸. Diversos actores con quienes la MOE/OEA se reunió también manifestaron que este contexto de violencia e inseguridad tiene un efecto amedrentador en personas periodistas que investigan temas de interés público, disuadiendo la cobertura de la actividad política, motivando la autocensura y limitando la libre circulación de ideas e información política.

En este contexto, las medidas cautelares otorgadas por la CIDH a favor de Christian Zurita incluyeron la necesidad de que el Estado adopte las medidas necesarias para que pueda desarrollar sus actividades periodísticas en ejercicio de su derecho a la libertad de expresión, sin ser objeto de actos de intimidación, amenazas u otros hechos de violencia⁴⁹. La MOE/OEA también recomendó reglamentar el Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico, tal y como está dispuesto en la Ley Orgánica de Comunicación.

⁴⁸ Fundamedios. *Una fiesta democrática que se manchó de sangre. Informe elecciones primera vuelta* (s/f). <https://www.fundamedios.org.ec/informe-elecciones-primera-vuelta-una-fiesta-democratica-que-se-mancho-de-sangre/>; Septiembre: la amenaza es la agresión más frecuente contra la libertad de prensa (3 octubre 2023). <https://www.fundamedios.org.ec/septiembre-la-amenaza-es-la-agresion-mas-frecuente-contra-la-libertad-de-prensa/>

⁴⁹ CIDH. *CIDH otorga medidas cautelares a Christian Zurita periodista y candidato presidencial, en Ecuador*. 20 de agosto de 2023. <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/188.asp>

En línea con las recomendaciones de la MOE/OEA y de la CIDH, el Poder Ejecutivo emitió el 23 de agosto el reglamento complementario a la Ley Orgánica de Comunicación que insta medidas de seguridad para salvaguardar la integridad de los periodistas⁵⁰. La Misión destaca positivamente que se reglamentara este mecanismo antes de la segunda vuelta presidencial, dado que constituye una protección fundamental para la libertad y seguridad de periodistas y comunicadores en un entorno donde su labor se ve cada vez más afectada por ataques y amenazas a su vida e integridad.

La Misión celebra la reglamentación del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico y recomienda:

- Garantizar la articulación interinstitucional y los recursos financieros necesarios de todas las agencias involucradas en su implementación.
- Considerar en la implementación del Mecanismo de Prevención y Protección del Trabajo Periodístico las iniciativas de alerta temprana y las respuestas del Estado a contextos particulares, tales como los períodos electorales, en consonancia con los estándares interamericanos.

e. Financiamiento electoral

Para las elecciones generales anticipadas rigió un sistema mixto de financiamiento político-electoral, basado principalmente en el financiamiento público indirecto y el financiamiento privado restringido. Este régimen de financiamiento fue fortalecido en el 2020 a través de la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria y, en ese mismo año, por el nuevo Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral.

La Misión destaca de manera positiva la existencia de un marco regulatorio robusto en materia de financiamiento político, el cual contempla previsiones normativas orientadas a privilegiar la equidad y transparencia en las contiendas electorales mediante la estimulación del financiamiento público; la prohibición del uso indebido de recursos estatales –en beneficio o detrimento de agrupaciones políticas, alianzas electorales o candidaturas específicas–; la existencia de restricciones y límites al financiamiento privado; y el establecimiento de topes al gasto de campaña.

Asimismo, el marco normativo vigente establece la rendición de cuentas mediante la presentación de un presupuesto de campaña y de reportes quincenales de ingresos y gastos; el ejercicio de control gubernamental –radicado en el CNE– para verificar los flujos de recursos que circulan a través de las organizaciones políticas y sujetos políticos con ocasión del desarrollo de sus actividades de campaña; la estipulación de un régimen de sanciones, en el que tiene participación el TCE; y previsiones que posibilitan el acceso a la información presentada por las organizaciones políticas y sujetos políticos. Lo anterior es

⁵⁰ Gobierno de Ecuador. *El reglamento a la ley de comunicación viabiliza el funcionamiento del mecanismo de protección a los periodistas*. 23 de agosto de 2023. <https://www.comunicacion.gob.ec/el-reglamento-a-la-ley-de-comunicacion-viabiliza-el-funcionamiento-del-mecanismo-de-proteccion-a-los-periodistas/>

positivo dado que facilita el acceso a la información sobre el flujo de recursos económicos de las campañas de las organizaciones políticas y sujetos políticos.

No obstante, y en contraste con el vigoroso marco normativo, la MOE/OEA constató que el control del financiamiento es sumamente pasivo, con escasa iniciativa de investigación por parte de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral del CNE, como se desarrolla más adelante.

Entrega del Fondo Partidario Permanente (FPP)

La Misión observó que el Estado ecuatoriano ha entregado recursos del FPP correspondiente al 2021 a tres agrupaciones políticas, quedando pendiente el giro de estos dineros a otros cuatro partidos que han cumplido con los presupuestos normativos para recibir estos fondos. Además, el CNE señaló que el FPP del año 2022 no ha sido desembolsado a ninguna agrupación política, debido a barreras procedimentales que han impedido la emisión de las resoluciones electorales de rigor. Las limitaciones expuestas y la entrega desigual de recursos del FPP a los partidos políticos del 2021 a la fecha, llaman la atención de esta Misión, pues algunos actores políticos se han visto beneficiados de recursos, mientras que otros no, a efectos de sufragar sus gastos de organización permanentes e invertir en capacitación, formación e investigación, introduciendo de esta manera condiciones de inequidad en el esquema electoral.

La MOE/OEA recomienda:

- Desembolsar los recursos pendientes del Fondo Partidario Permanente del año 2021 a todas las agrupaciones políticas, movimientos y alianzas electorales que tienen derecho a ello.
- Tomar las medidas correctivas para que se emitan las resoluciones electorales necesarias para desembolsar los recursos del Fondo Partidario Permanente correspondiente al 2022.

Control y fiscalización efectiva del financiamiento político-electoral

El CNE, a través de la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, es la institución encargada del control⁵¹ y fiscalización⁵² en materia de ingresos y gastos, entre las que destaca el control y fiscalización del gasto electoral y el control y rendición de cuentas del financiamiento ordinario. En este contexto, la Misión destaca la publicación de reportes quincenales a través del sitio web del CNE. Si bien existen oportunidades de mejora, lo anterior representa un importante ejercicio de transparencia que permite a organizaciones políticas y civiles, así como la ciudadanía, acceder a información relativa al financiamiento de las campañas electorales⁵³.

⁵¹ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, artículo 5, inciso c.

⁵² Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, artículo 5, inciso d.

⁵³ Considérese que la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral y las Delegaciones Provinciales Electorales, ambas instancias de la CNE, son las encargadas de publicar, durante el proceso electoral, la información relativa al financiamiento de los sujetos políticos por dignidad y jurisdicción, en el sitio web institucional.

No obstante, según las manifestaciones de diferentes actores con quienes se entrevistó la Misión, las fortalezas normativas no resultan consistentes con los endeble resultados que, en la práctica, arrojan los ejercicios de control y fiscalización asignados normativamente al CNE. Esto, ante el creciente clima de violencia e inseguridad en el país, deja además entrever la posibilidad de la existencia de dinero ilícito en la contienda electoral, sin que el CNE produzca al menos, en el marco de sus competencias, indicios o alertas respecto de tales situaciones⁵⁴.

Preocupa a la Misión que la posible presencia de flujos de dinero en efectivo de origen desconocido y no reportado a la autoridad electoral en esta campaña continúe erosionando la fiabilidad de los mecanismos formales de control que son competencia de la autoridad electoral. A esto se suma la presentación de reportes con información parcial y, en algunos casos, sin información del todo, por parte de los sujetos políticos y las agrupaciones políticas, lo que evidencia cuantiosos subregistros, como se puede ver en la propaganda electoral en redes sociales. En este sentido, tal y como fue indicado con ocasión de las elecciones seccionales del 2023, la Misión comprende que la penetración del crimen organizado y del narcotráfico son fenómenos que exceden el marco electoral, pero advierte que tienen repercusión directa en el proceso democrático y deben ser abordados con la mayor urgencia por parte de toda la institucionalidad pública, incluyendo —en lo que le compete— a la autoridad electoral.

Dada la magnitud de este reto y la necesidad de fortalecer las capacidades de fiscalización del financiamiento político del CNE, principalmente el de naturaleza privada, la MOE/OEA dio seguimiento a la reforma orientada a la implementación del Sistema Contable del Financiamiento a la Política y el Sistema de Interconexión de Datos, previstos en la última reforma normativa. Al respecto, se tiene que ambos se encuentran implementados y avanzan gradualmente, según se deriva del “Plan de Gestión de Proyecto” y el “Plan Operativo y Ejecutivo del Sistema de Interconexión de Datos para Control del Financiamiento a la Política”⁵⁵. Al respecto, la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral informó a la Misión⁵⁶ que el módulo ordinario de la primera de las herramientas tecnológicas mencionadas se entregará a las organizaciones políticas a finales del mes de octubre de 2023, mientras que el módulo electoral se entregará para el proceso de 2025. Por su parte, la segunda herramienta tecnológica mencionada cuenta con un avance del 89,50%⁵⁷.

Asimismo, el CNE contó con el Sistema de Monitoreo de Vías Públicas⁵⁸, en el cual se cargan las evidencias de los artículos promocionales detectados por el personal en provincias, mismo que sirve para imputar

⁵⁴ Última hora. “La narcopolítica está destruyendo la democracia”, señala presidenciable ecuatoriano. 11 de agosto de 2023.

<https://www.ultimahora.com/la-narcopolitica-esta-destruyendo-la-democracia-senala-presidenciable-ecuatoriano>

⁵⁵ Considérense los cronogramas contenidos en el “Plan de Gestión de Proyecto” del Sistema Contable del Financiamiento a la Política y en el “Plan Operativo y Ejecutivo del Sistema de Interconexión de Datos para Control del Financiamiento a la Política”, desarrollados por la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, ambos de diciembre 2022.

⁵⁶ Mediante correo del 10 de octubre de 2023, remitido por el abogado Especialista de Fiscalización y Control del Gasto Electoral, con copia a la Directora Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral.

⁵⁷ En principio, se encuentra ajustado al plazo previsto en la disposición transitoria segunda del Código de la Democracia.

⁵⁸ Compras públicas. Portal de compras públicas,

<https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/informacionProcesoContratacion2.cpe?idSoliCompra=>

gastos no reportados y determinar excesos al límite máximo de gasto electoral. Para este proceso electoral, el CNE también contó con un servicio de monitoreo de propaganda electoral en medios digitales y de comunicación social, que incluyó el monitoreo de prensa escrita, radio y televisión durante las etapas de campaña anticipada, campaña electoral, silencio electoral y día del sufragio⁵⁹. Dicha contratación permitió a la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral controlar la propaganda y publicidad electoral, así como fiscalizar el gasto electoral en lo relativo al monto, origen y destino de los recursos utilizados por las y los candidatos inscritos en el proceso electoral⁶⁰.

La MOE/OEA reconoce que este monitoreo representa un ejercicio de transparencia, pues constituye una herramienta valiosa para proveer información e insumos para los ejercicios del contraste del gasto electoral en propaganda y determinar eventuales infracciones relativas a la inobservancia a las prohibiciones vigentes, las cuales se encuentran direccionadas principalmente a la prohibición de la difusión de propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al CNE durante la campaña electoral⁶¹.

A pesar de estos avances, la presencia de recursos ilícitos, el uso de cantidades importantes de dinero en efectivo en la campaña electoral y la insuficiente labor de control y fiscalización por parte de la autoridad electoral contrasta con las robustas aspiraciones contenidas en la normativa ecuatoriana, lo que erosiona la equidad y transparencia en la contienda electoral. Los recursos no bancarizados no suelen ser visibilizados y, además, son de difícil rastreo para el órgano de control y fiscalización, especialmente si este limita su acción fiscalizadora a un análisis documental carente de suficientes elementos de comparación, como el trabajo de campo, salvo el referido monitoreo contratado. En tal contexto, deviene riesgoso que las contiendas electorales resulten ventajosas económicamente para unos y desventajosas para otros, lo que se traduce en inequidad y debilitamiento de la transparencia, con peligrosas consecuencias para la democracia, la institucionalidad y el Estado de Derecho.

Si bien las herramientas tecnológicas coadyuvan a robustecer las capacidades de control y fiscalización para brindar transparencia y equidad a las campañas electorales, principalmente en cuanto al financiamiento de origen privado⁶², también hace notar que, en general, el sistema de control de financiamiento político ecuatoriano evidencia una pasiva participación del CNE. Esto, a pesar de que dispone de facultades como el desarrollo de auditorías especiales⁶³, investigaciones de carácter

[f4FxBE7WwjEYDAIU0dE9VFsC9xrhFIGFZe3AySOYjQ](#), documentos correspondientes al proceso de contratación pública, entre esos el contrato del servicio de monitoreo de medios de comunicación.

⁵⁹ Procedimiento Nro. SIE-CNE-006-2023. Compras públicas. Portal de compras públicas, <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/PC/informacionProcesoContratacion2.cpe?idSoliCompra=f4FxBE7WwjEYDAIU0dE9VFsC9xrhFIGFZe3AySOYjQ> y la resolución de inicio del procedimiento de contratación corresponde a la Nro. CNE-CNAFTH-2023-0045-RS del 12 de junio de 2023.

⁶⁰ Código de la Democracia, numerales 1, 5 y 10, y los artículos 202, 203, 207, 208 y 211. Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, artículos 1 al 18.

⁶¹ Código de la Democracia, artículos 211, 278 y 282.

⁶² Código de la Democracia, artículo 360.

⁶³ Código de la Democracia, artículo 236.

administrativo⁶⁴ y contrastes con información que requieran a las redes sociales⁶⁵. Diversos actores políticos y sociales con quienes la MOE/OEA se reunió, manifestaron que existen escasas iniciativas de investigación y ausencia de labores de campo orientadas al desarrollo de ejercicios de contraste robustos respecto de la información reportada por las organizaciones y sujetos políticos.

Esta última labor adicional de fiscalización y control se vuelve necesaria, principalmente, porque la Misión identificó incumplimientos recurrentes en la presentación de reportes quincenales, tanto en lo referente a binomios presidenciales como a asambleístas nacionales y del exterior. Asimismo, se constató que no existen sanciones administrativas ni legales en casos de no presentación, presentación extemporánea o presentación incompleta de reportes quincenales, o por presentación de datos inexactos en los reportes sobre ingresos y gastos, tanto para campañas presidenciales y legislativas, como para procesos de democracia directa.

Adicionalmente, según informaron organizaciones políticas y sociales, así como la Dirección Nacional de Fiscalización y Control del Gasto Electoral del CNE, existen dificultades impuestas por la banca privada a las organizaciones políticas y candidaturas en sus gestiones orientadas a la obtención de cuentas bancarias. Si bien existe una obligación legal de abrir las cuentas, no se contempla sanción alguna a las instituciones del sistema bancario nacional que se nieguen a hacerlo.

Con el objetivo de fortalecer los mecanismos de control y fiscalización del financiamiento político-electoral, la MOE/OEA reitera su recomendación hecha en 2021:

- Que el CNE, a partir de las facultades asignadas por la normativa electoral, implemente procedimientos y mecanismos de fiscalización más profundos, oportunos, basado en el trabajo de campo y generadora de elementos informativos de contraste, plasmados en un programa y cronograma de trabajo, orientados a la detección del eventual subregistro de ingresos y egresos en los reportes periódicos presentados por las candidaturas durante el proceso electoral.

Asimismo, recomienda:

- Garantizar el cumplimiento de los cronogramas establecidos para la puesta en funcionamiento dentro del Sistema Contable del Financiamiento a la Política y el Sistema de Interconexión de Datos en el plazo previsto en la normativa vigente.
- Tipificar los casos de no presentación, presentación extemporánea o presentación incompleta de reportes quincenales, o por presentación de datos inexactos, en los reportes sobre ingresos y gastos tanto para campañas presidenciales y legislativas como para procesos de democracia directa, y que se les asigne una sanción disuasoria.

⁶⁴ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, artículo 47, párrafo final.

⁶⁵ Reglamento para el Control y Fiscalización del Gasto Electoral, artículo 25, párrafo final.

- Tipificar acciones y omisiones en lo relativo a las dificultades impuestas por la banca, principalmente la privada, a las organizaciones políticas y candidaturas en sus gestiones orientadas a la obtención de cuentas bancarias, y se les asigne una sanción disuasoria.

Financiamiento de grupos de incidencia política y electoral

La MOE/OEA tuvo conocimiento sobre la existencia de grupos conocidos en Ecuador como *colectivos*, los que, en muchos casos, emitieron pronunciamientos políticos, incluyendo alegatos de fraude, e hicieron llamados públicos a participar en manifestaciones con el objetivo de expresar descontento o reclamos electorales que frecuentemente estaban directamente alineados a algunas agrupaciones políticas. La Misión lamenta que, en ocasiones, estas manifestaciones se tornaron violentas y promovieron la desinformación. Estas acciones tuvieron una importante cobertura mediática, logrando su posicionamiento como grupos activos de incidencia político-electoral.

La actividad prolongada de estos grupos y su nivel de articulación hacen suponer que cuentan con financiamiento sostenido. Sin embargo, no existe ningún control sobre su constitución o financiamiento, a pesar de que tienen como objetivo incidir en los procesos electorales. La Misión respeta y está comprometida con la defensa del derecho a la asociación y libertad de expresión de la ciudadanía, principios protegidos por el sistema interamericano. Sin embargo, preocupa a la MOE/OEA que, dado que estos grupos escapan del andamiaje regulatorio del financiamiento político-electoral, constituyen un atractivo para que grupos de crimen organizado puedan inyectar fondos y ejercer influencia política a través de estos.

Esta situación se vincula con debilidades detectadas por la Misión en materia de financiamiento político electoral que podrían estar incentivando la articulación de colectivos, tales como: a) pagos en efectivo a delegados para funciones de veeduría sin la necesidad de que medie reporte alguno, b) la posibilidad de que personas jurídicas hagan aportes y/o donaciones a las organizaciones políticas, c) la ausencia de auditorías periódicas y análisis de solvencia económica de los donantes de campañas electorales, y d) la falta de control del gasto en plataformas digitales y de redes sociales.

Adicionalmente, la MOE/OEA observó que el Código de la Democracia contiene disposiciones confusas sobre si las personas jurídicas pueden o no aportar dinero a las organizaciones políticas. Mientras que el artículo 219 establece que las personas jurídicas de derecho privado con capitales nacionales, extranjeros o mixtos no pueden brindar aportes a las campañas electorales, el artículo 359 indirectamente contempla algunos supuestos en los que las personas jurídicas - sin excluir las de carácter extranjero - puedan contribuir financieramente con las organizaciones políticas, lo que abre un portillo para una persona jurídica done a una organización política y esta, a su vez, done a una campaña electoral, con lo que se vacía de contenido la prohibición existente de que personas jurídicas donen a las campañas.

En atención a lo anterior, la MOE/OEA recomienda:

- Iniciar un diálogo serio y profundo sobre los riesgos que presenta la posibilidad de que el crimen organizado inyecte fondos a través de grupos que no son sujetos de control de su financiamiento.
- Armonizar, corregir y clarificar las normas atinentes a las donaciones por parte de personas jurídicas de derecho privado a agrupaciones políticas y campañas electorales.

Propaganda electoral en plataformas digitales y redes sociales

En términos generales, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ofrece un esquema electoral equitativo que crea condiciones razonables de visibilidad en favor de las distintas opciones políticas contendientes. No obstante, los objetivos que este diseño persigue en los procesos electivos podrían verse reducidos por la exclusión del control de la propaganda electoral a través de redes sociales - aún y cuando esta sea sufragada por las candidaturas o las agrupaciones políticas - y la ausencia de recursos del Fondo de Promoción Electoral (FPE) para esta modalidad de propaganda. La Misión observó que esto genera diferencias que podrían derivar en una dependencia partidaria indeseada en el financiamiento privado y propiciar, con ello, el subregistro de gastos o aportes de terceros. Incluso, tal subregistro y su consecuente invisibilización de recursos privados de origen desconocido que ingresan a la contienda electoral podría minar, en la práctica, la aspiración jurídica de establecer restricciones al financiamiento privado y límites al gasto, desnaturalizando también la pretendida equidad en la contienda.

Al respecto, la Misión desplegada para las elecciones generales del 2021 ya había recomendado incluir la propaganda electoral en redes sociales en el reporte y control de gastos, por lo que reitera:

- Impulsar reformas normativas que incluyan a la propaganda electoral pautada en las plataformas digitales (incluidas las redes sociales) como propaganda sujeta a control y fiscalización por parte del CNE y les sean aplicables las regulaciones sobre las fuentes privadas de financiamiento y límites del gasto.

f. Participación política de las mujeres

Ecuador ha sido pionero en América Latina en el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres y en la emisión de legislación para promover la paridad y sancionar la violencia política de género. La Misión reitera, como lo hizo en su Informe Preliminar del 22 de agosto, que la aplicación en estas elecciones de la paridad horizontal plena que exigió que un 50% de mujeres encabezaran las listas pluripersonales, así como la formación paritaria de los binomios presidenciales⁶⁶, representa un gran avance para la participación política de las mujeres. En efecto, en comparación con las elecciones presidenciales de 2021, el número de mujeres que encabezaron las listas para la asamblea nacional

⁶⁶ Producto de las reformas introducidas en el 2020 al Código de la Democracia.

aumentó en un 17% (de 29% en 2021⁶⁷ a 46% en 2023⁶⁸). Sin embargo, la MOE/OEA también observó resistencia por parte de las agrupaciones políticas para aplicar la paridad horizontal plena, lo que al final sucedió por un fallo del TCE⁶⁹ luego de una acción interpuesta por mujeres políticas.

De la misma manera, llama la atención de la Misión que, a pesar de la exigencia de la paridad horizontal en listas pluripersonales, los datos desagregados por dignidad demuestran que los hombres encabezaron parte significativa de las candidaturas: 66,7% de las candidaturas a asambleístas nacionales y 55,7% de las listas a asambleístas provinciales estuvieron encabezadas por hombres. Considerando todas las dignidades a la Asamblea Nacional, 58% de las listas estuvieron encabezadas por hombres.

En parte, esto se debe a una serie de excepciones a la paridad horizontal establecidas legalmente, tales como que si una agrupación política presenta listas para diversas dignidades sólo debe presentar el encabezamiento de una de las listas con una mujer⁷⁰, o a que las alianzas políticas establecidas para las elecciones son consideradas agrupaciones políticas “nuevas” y, por lo tanto, únicamente deben postular listas con mujeres como cabeza si presentan más de una lista. En la práctica, estas excepciones formales terminan mermando el espíritu de la obligatoriedad de la paridad plena, a las que se suman prácticas y prejuicios sexistas dentro de las estructuras partidarias que limitan la participación de las mujeres como candidatas.

Con el fin de garantizar que los avances legales produzcan las transformaciones buscadas, la Misión recomienda:

- Que el CNE, en coordinación con las organizaciones políticas, analice las condiciones reglamentarias y políticas que en la práctica merman la aplicación de la paridad horizontal y tome medidas correctivas.

La Misión también observó que existe poca disponibilidad de datos públicos procesados y desagregados por sexo sobre el proceso electoral. Relacionado con ello, tampoco fue posible identificar una política

⁶⁷OEA. Informe Final de la Misión de Observación Electoral para las Elecciones Generales de Ecuador 2021.

<https://scm.oas.org/pdfs/2022/CP45439SCP.pdf>

⁶⁸ Consejo Nacional Electoral. Dirección Nacional de Estadística. (2023). Candidatos/as principales que encabezan listas. Elecciones Presidenciales, Legislativas Anticipadas 2023 y consultas populares: Yasuní y Chocó Andino.

⁶⁹ La reforma del Código de la Democracia en 2020 estableció la aplicación de la paridad horizontal progresiva en cuanto al encabezamiento de las listas pluripersonales, así como la paridad para los binomios presidenciales hasta llegar a la paridad en las elecciones previstas para 2025. Sin embargo, para las elecciones anticipadas de 2023 tras una acción interpuesta por mujeres políticas organizadas del país y la respectiva sentencia del TCE (N° 159-2023-TCE), el CNE ordenó para estas elecciones anticipadas la aplicación de la paridad. Ver: <https://inredh.org/organizaciones-de-mujeres-presentaron-un-reclamo-administrativo-ante-el-consejo-nacional-electoral-para-que-cumpla-con-la-paridad-de-genero-en-las-elecciones-nacionales-de-agosto/>.

⁷⁰ Registro Oficial. Tercer Suplemento N° 61 (2022, mayo). Codificación al Reglamento para la inscripción y calificación de candidaturas de elección popular. https://www.edicioneslegales-informacionadical.com/webmaster/directorio/3SU61_2022.pdf, p.3-4.

institucional transversal para la promoción de la participación política de las mujeres, aunque sí se identificaron iniciativas ad hoc valiosas como la Escuela de Formación Política para Mujeres, implementada en forma conjunta por el CNE, organizaciones civiles y la cooperación internacional⁷¹. Si bien en estas elecciones legislativas anticipadas un total de 48 mujeres fueron electas asambleístas provinciales, lo que representa un 42,1% del total de escaños para esa dignidad, la MOE/OEA observó que en las provincias de El Oro, Galápagos, Pastaza y Sucumbíos no se eligió a ninguna mujer.

Adicionalmente, según resultados preliminares del CNE, en estas elecciones habrían sido electas 58 mujeres⁷² (42,33%) de un total de 137 escaños para la Asamblea Nacional. Estos resultados reflejan un aumento de cuatro curules más ganados por mujeres con respecto al año 2021.

Para identificar y atender las razones por qué en algunas provincias no se eligió a asambleístas mujeres, o cómo incrementar aún más el porcentaje de mujeres electas a la Asamblea Nacional, la Misión reitera la siguiente recomendación hecha por las Misiones de Observación Electoral de la OEA de 2019, 2021 y 2023, y hace un llamado para que se considere su implementación antes del próximo proceso electoral:

- Crear una unidad especializada de género dentro del CNE con la responsabilidad de diseñar e implementar la política de género en el ámbito electoral y la producción de datos/análisis en relación con la participación política de las mujeres en Ecuador y la violencia política de género, articulando con las diferentes dependencias del Consejo.

El Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA pone a disposición el Grupo de Alto Nivel para el Fortalecimiento de la Participación Política de las Mujeres para contribuir con la implementación de recomendaciones en esta materia en Ecuador y colaborar con el CNE para avanzar en la incorporación progresiva de una política de género transversal en la institución.

Violencia política de género

La Misión destaca positivamente que la tipificación de la violencia política de género esté regulada por ley y que se establezcan sanciones. La Misión conoció que, desde 2020 y hasta agosto de 2023, el TCE recibió 22 denuncias por violencia política de género. De estas, 6 fueron archivadas, 6 fueron rechazadas, 4 se encontraban en trámite hasta el momento de elaboración de este informe y 6 fueron sancionadas. De los datos anteriores, se observa un avance tanto en la celeridad con que están siendo atendidas estas denuncias, así como mejoras respecto al mecanismo para presentar este tipo de reclamos ante el TCE.

⁷¹ Fundación Haciendo Ecuador; Observatorio Nacional de la Participación Política de la Mujer; Fundación Hanns Seidel; National Endowment for Democracy (NED); Cooperantes del Proyecto de Apoyo al Ciclo Electoral: Misiones Diplomáticas de la Unión Europea, el Reino de España y la Confederación Suiza y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); ONU Mujeres.

⁷² 6 mujeres fueron electas como Asambleístas del Exterior (50% del total); 7 como Asambleístas Nacionales (46,66% del total); y 48 como Asambleístas Provinciales.

También reconoce el trabajo de promoción que desarrolla el TCE a través de talleres y cuñas informativas para orientar a la ciudadanía sobre las causales y los mecanismos de denuncia de este tipo de violencia⁷³.

Sin embargo, en su informe preliminar publicado en agosto, la Misión expresó que la violencia política de género persiste dentro de las agrupaciones políticas y a través de las redes sociales, así como las dificultades para sancionar estos hechos, sea por la limitada capacidad de monitoreo de las redes por parte de las autoridades como por el bajo porcentaje de denuncias. En el periodo de un mes de la campaña política de las elecciones anticipadas (13 de julio al 13 de agosto de 2023), el monitoreo de violencia política de género en las redes sociales de una organización de la sociedad civil identificó 626 frases violentas contra candidatas de los binomios presidenciales en la red social X (Twitter)⁷⁴, mientras que otro monitoreo, también por parte de la sociedad civil, identificó 3.348 frases violentas a las candidatas de diferentes dignidades en Facebook, Instagram, Youtube, Tiktok y X⁷⁵.

A diferencia de agresiones contra los candidatos en las redes sociales, monitoreos de las organizaciones de la sociedad civil coinciden en señalar que los mensajes hacia las mujeres tienden a menospreciar, minimizar o cuestionar la capacidad que tendrían en sus cargos, así como también cosificarlas o sexualizarlas. Según reportes de estas organizaciones de la sociedad civil, la desinformación o replicación de estereotipos de género como la falta de racionalidad, la insistencia de que la capacidad de la mujer sólo es doméstica y la importancia de la apariencia física para las mujeres representa el 41% de todos los mensajes violentos de forma transversal en contra de las candidatas de las diferentes dignidades. En segundo lugar, se encuentran mensajes intimidatorios o insultos con un 28%⁷⁶. En efecto, la MOE/OEA observó que la única candidata presidencial, Luisa González, recibió cuestionamientos sobre su capacidad para gobernar por el hecho de ser madre soltera y haber terminado tarde la secundaria⁷⁷. También fue agredida con comentarios sexistas, además de ser sexualizada⁷⁸. Otras candidatas, incluyendo candidatas a la vicepresidencia, también fueron víctimas de agresiones en las redes sociales, entre ellas las candidatas

⁷³ TCE Ecuador. Publicación en Twitter. https://twitter.com/TCE_Ecuador/status/1708961548192862625?s=20

⁷⁴ Corporación Participación Ciudadana. Reporte consolidado. Balance del monitoreo de violencia política en Twitter contra candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia y asambleístas principales Elecciones anticipadas 2023. 16 de agosto de 2023.

⁷⁵ Fundación Haciendo Ecuador. Observatorio Nacional de Participación Política de la Mujer. Reporte Informativo. 24 de agosto de 2023.

⁷⁶ Ibid. Clasifican los tipos de mensajes violentos en a) amenazas de daño físico, b) acoso, c) intimidación y abuso; d) difamación, y e) desinformación/estereotipos.

⁷⁷ Corporación Participación Ciudadana (2023, agosto 16). Reporte consolidado. Balance del monitoreo de violencia política en Twitter contra candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia y asambleístas principales Elecciones anticipadas 2023. Fundación Haciendo Ecuador (2023, agosto 24). Observatorio Nacional de Participación Política de la Mujer. Reporte Informativo.

⁷⁸ La “candidata de Correa” o “Barbie correísta”, Diana Rodríguez [@DianeRodriguezZ]. (2023, agosto 27). Replicación de mensaje de propaganda sexista. Twitter. <https://twitter.com/dianerodriguez/status/1695570864446607495>

a la vicepresidencia⁷⁹. También se identificaron casos donde la pareja de un candidato presidencial, fue sexualizada y comparada a una otra candidata⁸⁰.

Si bien la legislación ecuatoriana reconoce la violencia política de género en los medios digitales⁸¹, los casos de mercadeo político anonimizado con mensajes violentos y campañas de desinformación sobre las candidatas donde se utilizan mensajes sexistas, aún no están siendo atendidos por las autoridades electorales, lo que dificulta la sanción. La Misión también subraya que garantizar los derechos de las mujeres políticas en el espacio digital implica también el trabajo conjunto del Estado con las plataformas digitales, que son los intermediarios de internet⁸² y los que permiten y regulan el ámbito en donde tienen lugar las comunicaciones y mensajes que afectan a las mujeres políticas en los casos analizados.

La MOE/OEA resalta la importancia de combatir la violencia política de género en todos los ámbitos, incluido el digital, que afecta los derechos políticos de las mujeres y corroe su participación en la vida pública del país, por lo que recomienda:

- Establecer alianzas entre el CNE y las plataformas digitales para garantizar sistemas efectivos de prevención, seguimiento, denuncia y eliminación de mensajes que representen violencia política de género.
- Crear instancias de colaboración entre las autoridades electorales y los intermediarios de internet para atender los casos de mensajes sexistas producidos y pautados dentro de campañas de mercadeo político.
- Que el CNE organice espacios de formación sobre igualdad de género y violencia política de género para las organizaciones políticas, destinado tanto para mujeres como para hombres.

⁷⁹ Diana Jacome Silva, Andrea González Nader y Noly Pinela Durán. Ver: Observatorio Participacion Politica de la Mujer [@Obs_MujeresEc] (2023, agosto 20) #AlertaFeminista [Video]. Twitter.

https://twitter.com/Obs_MujeresEc/status/1693371342496616767; Observatorio Participacion Politica de la Mujer

[@Obs_MujeresEc] (2023, agosto 14) #AlertaFeminista [Video]. Twitter.

https://twitter.com/Obs_MujeresEc/status/1691081226629599232; Observatorio Participacion Politica de la Mujer

[@Obs_MujeresEc] (2023, agosto 20) Continúa la #ViolenciaPoliticaDeGenero [Video]. Twitter.

https://twitter.com/Obs_MujeresEc/status/1693362551575212513

⁸⁰ Lavinia Valbonesi, esposa de Daniel Noboa, comparada con Luisa González. Ver: Mega Mujeres [@MEGA_MujeresEC] (2023, agosto 28) #ViolenciaPolítica [Imagen]. Twitter.

https://twitter.com/MEGA_MujeresEC/status/1696277690620190877/photo/1

⁸¹ Código de la Democracia, artículo 280.7.

⁸² Son “las entidades privadas involucradas en la operación del internet incluyen aquellas que: facilitan la conexión, diseñan y mantienen el hardware y los sistemas operativos que permiten el procesamiento de información, asignan los dominios web, alojan información, facilitan la agregación, reparación y búsqueda de información, producen y regulan el acceso al contenido creado por personas usuarias, conectan a personas usuarias y comunidades, venden bienes y servicios y facilitan transacciones, y recolectan y venden datos”. ONU Mujeres/OEA (2021). Informe: Ciberviolencia y ciberacoso contra las mujeres y niñas en el marco de la Convención Belém Do Pará. OEA/CIM/MECSEVI, p. 96. Disponible en:

[https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MUESTRA%20Informe%20Violencia%20en%20linea%202.1%20%282%29_Aprobado%20%28Abril%202022%29_0.pdf)

[11/MUESTRA%20Informe%20Violencia%20en%20linea%202.1%20%282%29_Aprobado%20%28Abril%202022%29_0.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-11/MUESTRA%20Informe%20Violencia%20en%20linea%202.1%20%282%29_Aprobado%20%28Abril%202022%29_0.pdf)

Adicionalmente, la Misión reitera la recomendación hecha en su informe preliminar de agosto de 2023:

- Que las candidaturas y las agrupaciones políticas utilicen los mecanismos de denuncia formales por hechos de violencia política en razón de género, de modo que se puedan aplicar las sanciones legales existentes y se desestimule este tipo de violencia.

g. Participación política de pueblos indígenas y afrodescendientes

La legislación ecuatoriana es una de las más avanzadas en la región en el reconocimiento de derechos colectivos de pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios⁸³. Entre otros mandatos, el Estado tiene la obligación de promover la inclusión y participación política de las personas pertenecientes a estos pueblos y nacionalidades, así como de adoptar medidas de acción afirmativa en la materia.

En cumplimiento de esos mandatos, la Misión destaca positivamente que para estas elecciones anticipadas el CNE incluyera una casilla especial en las fichas de inscripción de candidaturas que permitió a los candidatos/as especificar su autoidentificación étnica, siguiendo una recomendación hecha por Misiones anteriores de la OEA. Si bien algunos candidatos/as pudieron haber decidido no autoidentificarse, las cifras permiten una aproximación más precisa sobre la participación política de personas pertenecientes a pueblos y nacionalidades como candidatos/as. De 2.666 candidaturas calificadas, 292 (un 11%) se autoidentificaron como afrodescendientes (82), montubias (82) e indígenas (128), lo que evidencia un número aún bajo de participación de estos grupos históricamente subrepresentados en el ámbito político. Con estas cifras, se pudo precisar que de 194 candidaturas para asambleístas provinciales que se identificaron étnicamente, 12 obtuvieron escaños: 7 indígenas, 4 montubios y 1 afrodescendiente⁸⁴.

Al respecto, la Misión recomienda:

- Mantener la casilla de autoidentificación en el formulario de inscripción de candidaturas en futuros procesos electorales.
- Que el CNE, en coordinación con las organizaciones políticas y con base en las cifras obtenidas sobre candidaturas de personas indígenas, afrodescendientes y montubias, diseñe e implemente políticas públicas para incrementar su participación política como candidatos/as.

La Misión tuvo conocimiento que de un total de 4.390 recintos electorales, 275 fueron identificados como recintos de difícil acceso que requirieron acceso fluvial o aéreo para poder llevar los materiales de votación. Estos recintos se ubican en la Amazonía y en zonas rurales donde habitan comunidades indígenas. La MOE/OEA destaca los esfuerzos realizados por las autoridades electorales para hacer posible que las personas que habitan regiones alejadas, particularmente de pueblos indígenas, puedan ejercer su

⁸³ Constitución de la República del Ecuador, artículos 1, 2, 56-60; Convenio No. 169 de la OIT; Código de la Democracia, art. 3.

⁸⁴ De acuerdo con datos oficiales proveídos por el CNE.

derecho al sufragio. Ahora bien, representantes de la sociedad civil y colectivos indígenas con quienes la Misión se reunió, manifestaron que a pesar de los esfuerzos actuales por acercar los centros de votación al electorado, aún existen localidades donde habitan comunidades indígenas sin acceso a recintos de votación.

Se recomienda:

- Continuar con la elaboración de estudios sobre la ubicación de los locales de votación y su distancia respecto a las comunidades indígenas rurales, y fortalecer esta tarea, a efecto de minimizar tiempos de traslado y facilitar el ejercicio del derecho al sufragio.

Finalmente, la Misión observó que las distintas iniciativas en curso para promover la participación electoral de pueblos y nacionalidades indígenas, afrodescendientes y montubios son llevadas a cabo en distintas direcciones administrativas del CNE, lo que dificulta dar seguimiento a dichas iniciativas o conocer sobre otras nuevas. Al mismo tiempo, estas iniciativas no se enmarcan dentro de una política institucional transversal y sostenida.

Con el fin de continuar promoviendo la participación política de personas de pueblos y nacionalidades, la Misión desplegada para las elecciones generales de 2021 había recomendado generar estadísticas georreferenciadas, que den cuenta de la participación política de personas indígenas, montubias y afroecuatorianas. Para garantizar su implementación, a MOE/OEA recomienda:

- Crear dentro del CNE una dirección especializada que diseñe e implemente una política institucional transversal y sostenida, que incluya la organización y sistematización de datos e iniciativas, sobre la participación política de personas indígenas, afrodescendientes y montubias.

CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos siete años, la ciudadanía ecuatoriana ha tenido que asistir a las urnas en al menos nueve ocasiones⁸⁵. De las diversas reuniones que la Misión sostuvo con organizaciones de la sociedad civil, académicos/as, candidatos/as y representantes de las agrupaciones políticas, así como de la observación directa, fue evidente que existe un cansancio generalizado en el electorado, en los funcionarios electorales, y en los MJRV por la celebración de numerosos procesos electorales, incluyendo consultas populares, en un corto periodo de tiempo.

En un contexto de alta polarización como el que experimenta Ecuador, la Misión considera positivo que los conflictos políticos sean canalizados a través de las vías institucionales establecidas en el marco constitucional vigente. La celebración de elecciones ofrece oportunidades para dar una salida ordenada a una crisis de gobernabilidad y garantiza la transición pacífica del poder a nuevos representantes. No

⁸⁵ Hubo procesos electorales a nivel nacional con dos jornadas electorales en 2017, con una en 2018, con una en 2019, con dos en 2021 y con tres en 2023.

obstante, la MOE/OEA también subraya que para el ejercicio de un voto informado por parte de la ciudadanía se requieren procesos electorales que sean organizados con tiempo y con la debida separación entre ellos. Eso último, también es necesario para celebrar procesos electorales que garanticen condiciones de equidad entre las diversas agrupaciones políticas en contienda.

Es importante también resaltar que la celebración de elecciones es solo una parte, aunque esencial, de una ecuación mayor para reducir la polarización y mejorar la gobernabilidad. Para ello, también se requiere que las fuerzas políticas y sus líderes busquen prioritariamente generar acuerdos y consensos de largo plazo, así como que utilicen con prudencia y responsabilidad las herramientas que tienen a su disposición, entre ellas las consultas populares y los juicios políticos.

En el contexto actual del Ecuador, también es necesario atender de manera urgente el problema de violencia e inseguridad generales, incluida la violencia política y electoral, para lo que se requiere, entre otras acciones, investigar todos los hechos acontecidos hasta hoy y llevar ante la justicia a los responsables. La impunidad alimenta la violencia y acalla voces sobre las que se construyen sociedades plurales, íntegras y libres.

Como última reflexión, la Misión subraya que el miedo que agobió a la ciudadanía en la primera vuelta y el cansancio visible en esta segunda jornada electoral, fueron superados por la resiliencia y compromiso cívico del pueblo ecuatoriano, sus principales fortalezas. Al final, la democracia triunfó sobre el miedo y la violencia.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la apertura y colaboración brindada por las autoridades y funcionarios/as del Consejo Nacional Electoral (CNE) y del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y a las distintas instituciones del Estado ecuatoriano por su apoyo, en particular a la Policía Nacional por la protección brindada. Esta es la Misión número 26 que la OEA despliega en el territorio ecuatoriano y, en esta oportunidad, agradece a las contribuciones financieras de Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Países Bajos, Panamá y Perú que posibilitaron este despliegue.