

Misión Electoral de la OEA observará los comicios de agosto y anuncia sus recomendaciones de cara a esta jornada electoral

18 de junio de 2019

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) en Guatemala, encabezada por el expresidente de Costa Rica Luis Guillermo Solís, saluda al pueblo guatemalteco por la jornada de votación del pasado domingo.

La Misión lamenta los incidentes de violencia que buscaron empañar el proceso electoral antes, durante y después de la jornada de votación.

Luego de dos visitas preliminares en los meses de abril y mayo, la Misión se instaló en el país el 5 de junio. Desplegó un total de 84 observadores¹ y especialistas de 23 nacionalidades en los 22 departamentos del territorio nacional, así como en dos² de las cuatro ciudades donde se implementó por primera vez el voto en el extranjero.

La MOE/OEA realizó un análisis sustantivo sobre aspectos clave del proceso electoral: organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, justicia electoral, participación política de mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes, violencia electoral, sistema de partidos políticos y voto en el extranjero.

Para llevar a cabo este trabajo, la Misión se reunió con autoridades electorales y de gobierno, binomios presidenciales, representantes de la sociedad civil y la academia. Estos encuentros permitieron al equipo de la Misión conocer los aspectos técnicos relacionados con los preparativos de las elecciones y recabar las impresiones de los distintos actores respecto al contexto político que rodeaba al proceso.

Las elecciones del 16 de junio se caracterizaron por ser los primeros comicios bajo la vigencia de las reformas político-electorales de 2016, entre las que se destacan: un nuevo régimen general de financiamiento político y de medios; la implementación del voto en el extranjero³; la nulidad y repetición de la votación en aquellos casos en que los votos nulos obtuvieran la mayoría absoluta en una determinada elección; el establecimiento de un número fijo de diputados (160)³; la regulación de la estructura interna de los partidos y el fortalecimiento de las facultades de control y sanción del Tribunal Supremo Electoral (TSE) a los partidos políticos.

¹ La misión estuvo conformada por 39 mujeres y 45 hombres.

² Nueva York, NY y Silver Spring, MD.

³ 128 departamentales y 32 nacionales.

ETAPA PREELECTORAL

En relación con la etapa preelectoral, la Misión resalta tres temas que influyeron de manera determinante en el proceso.

– **Judicialización de la política**

Desde su primera visita preliminar, la Misión recibió reiteradas quejas respecto a la incertidumbre que existía sobre las candidaturas que estarían habilitadas para participar. Esta situación se debió al alto número de recursos presentados para cuestionar candidaturas⁴ y a la cantidad de tiempo que demoraban en su resolución, en muchos casos ya iniciada la campaña y, en algunos, muy cerca de la fecha de la elección. Vale mencionar que este escenario afectó a candidatos y candidatas que participaban en distintos niveles de elección, incluyendo cinco binomios presidenciales que fueron inhabilitados o a los que se les impidió su registro. Entre esos casos, se destaca la decisión controvertida de inhabilitar a las presidenciables Zury Ríos y Thelma Aldana, bien situadas en las encuestas.

La Misión observó que fueron principalmente dos los requisitos que generaron el mayor número de negativas y revocaciones de inscripciones de candidaturas. El primero consiste en la necesidad de presentar un finiquito o constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos emitida por la Contraloría General de Cuentas para candidatos/as que hayan manejado o administrado fondos públicos⁵. El segundo establece que quien quiera aspirar a un cargo público debe ser una persona idónea y honrada. Estas condiciones, contempladas en el artículo 113 de la Constitución, no se encuentran desarrolladas en la normativa vigente.

En la resolución de algunas causas, las instancias judiciales consideraron que la existencia de investigaciones de carácter administrativo o penal sobre quien aspiraba o detentaba una candidatura era motivo suficiente para negar o revocar su inscripción en cualquier momento del proceso electoral e, incluso, de oficio por parte del TSE. A estos casos se sumaron aquellos en los que se aplicó la nueva normativa que penaliza el transfuguismo⁶. En este contexto, diversos

⁴ El sistema de justicia electoral está conformado por tres instancias de resolución: el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC). Ante el primero, procede el recurso de nulidad; ante la segunda, el amparo, y ante la tercera, el recurso de apelación.

⁵ Artículo 214, inciso f), de la LEPP.

⁶ Artículo 205 ter. Del Transfuguismo. “Se entenderá por transfuguismo el acto por el cual un diputado renuncia a un partido político habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal, para un período, y estuviere designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República. Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política”.

actores manifestaron a la Misión su preocupación por la falta de uniformidad en los criterios interpretativos de las tres instituciones de impartición de justicia electoral.

Estos hechos, además de inyectar incertidumbre y tensión a la campaña, despertaron cuestionamientos hacia la autoridad electoral y le generaron sobrecarga de trabajo. Ocho días antes de la jornada de votación⁷, el TSE debió reimprimir más de ocho millones de papeletas para la elección del Parlamento Centroamericano (Parlacen) y más de 224 mil papeletas a diputados al Congreso para el departamento de Chiquimula, debido a cambios en las candidaturas.

La Misión constató que el diseño institucional, que permite presentar recursos en contra de las candidaturas con tanta proximidad a los comicios, afectó al cumplimiento de las etapas del calendario electoral. Asimismo, ocasionó que la autoridad electoral incurriera en errores en la impresión de algunas papeletas, omitiendo nombres de candidatos debidamente inscritos o consignando el nombre de una persona que fue postulada pero no inscrita al cargo de elección popular⁸.

La Misión desea destacar que la multiplicidad de instancias jurisdiccionales para resolver las disputas es un aspecto positivo y necesario en un sistema electoral, siempre y cuando no se utilicen como herramientas en el marco de estrategias políticas. Contar con criterios claros y uniformes, así como con definitividad en las etapas, dota al proceso electoral de certeza y seguridad jurídica, a la vez que favorece la equidad en la contienda.

– **Violencia preelectoral**⁹

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por el contexto de violencia en el que se llevó a cabo el proceso electoral. A través de informes de grupos de observación nacional y de fuentes públicas¹⁰, la Misión identificó cuatro ataques violentos¹¹ que afectaron a candidatos y alcaldes en funciones, así como el asesinato de nueve actores políticos¹² durante la etapa

⁷ La Misión constató que la reimpresión de papeletas para la elección del parlamento Centroamericano comenzó el domingo 9 de junio de 2019.

⁸ Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo número 337-2019. 13 de junio de 2019.

⁹ A los efectos de esta Misión, la violencia electoral se define como "cualquier forma de intimidación o violencia física dirigida contra las partes interesadas en el proceso electoral, su interrupción, o causar daños a los materiales destinados a afectar un proceso electoral o influir en el resultado".

¹⁰ Las instituciones guatemaltecas no cuentan con una metodología homogénea para contabilizar e identificar amenazas o eventos violentos dirigidos a actores del proceso electoral y/o a periodistas y defensores de derechos humanos.

¹¹ Dos de ellos estuvieron dirigidos a alcaldes en funciones y dos a candidatos a alcalde.

¹² Cinco candidatos, un alcalde, un miembro de Comité Ejecutivo Municipal y un defensor de derechos humanos.

preelectoral. Sumado a lo anterior, exmilitares de Guatemala amenazaron públicamente con un posible boicot a los comicios, hecho que la Misión rechazó de manera enérgica¹³.

Representantes de partidos políticos y periodistas reportaron haber recibido amenazas y haber sido víctimas de mensajes de odio que incitaban a la violencia¹⁴. Esta situación se vio profundizada en el caso de candidatas y mujeres en cargos públicos, quienes en diversas reuniones manifestaron a la Misión haber sido blanco de ataques, tanto en persona como a través de redes sociales donde se divulgaron mensajes que incluían tono racista y discriminatorio.

Adicionalmente, a pocos días de la elección, la fiscal general del Ministerio Público, María Consuelo Porras, informó a la ciudadanía sobre la salida del país del jefe de la Fiscalía de Delitos Electorales, Óscar Schaad, como consecuencia de amenazas directas que pusieron en peligro su seguridad y la de su familia. La Misión calificó esta situación como inaceptable y abogó por que todas y todos los funcionarios contaran con las garantías para hacer su trabajo.

– **Organización y tecnología electoral**

Las resoluciones sobre diversas candidaturas a escasos días de los comicios provocaron una fuerte presión sobre la organización electoral y condicionaron la distribución del material en diversos departamentos del país. A pesar de los retrasos y errores en la impresión de actas y boletas, la Misión reconoce la labor de la Dirección Electoral del TSE y sus funcionarios, quienes duplicaron esfuerzos para que todos los materiales estuvieran en cada centro de votación a tiempo.

Durante las visitas al Parque de la Industria, la Misión observó con satisfacción la colaboración establecida con el Benemérito Comité Pro Ciegos y Sordos de Guatemala para la elaboración de las papeletas en sistema braille. Destaca también el apoyo de la Policía Nacional Civil para custodiar el material durante la distribución.

Con el fin de informar oportunamente a los partidos políticos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, el TSE desarrolló el Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP). Esta fue la primera oportunidad en la que el TSE dispuso de una cobertura del 100% de los centros de votación con equipos de transmisión, mediante laptops o teléfonos inteligentes.

La Misión observó que las actividades necesarias para el montaje del centro de cómputo y consolidación nacional de resultados del TSE se realizaron con muy poca antelación a la jornada electoral. Solo se realizaron pruebas generales de funcionalidad del sistema los días previos a la elección, empleando un número reducido de estaciones. Tanto en las actividades de montaje de

¹³ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-034/19

¹⁴ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=1142&IID=2>

la infraestructura tecnológica como en las pruebas realizadas, se observó que no hubo presencia de representantes de partidos políticos.

JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, los observadores de la OEA recorrieron 1.132 Juntas Receptoras de Voto (JRV) en los 22 departamentos del país. La MOE observó la jornada electoral desde la instalación y apertura de las JRV hasta el conteo de votos y la transmisión de resultados. Al inicio de la jornada, constataron que la mayoría de las JRV observadas fueron integradas por los miembros titulares, abrieron de manera puntual y contaban con todos los materiales electorales indispensables.

La Misión constató también que, en términos generales, los recintos eran adecuados para que la ciudadanía ejerciera su voto de manera secreta y segura. No obstante lo anterior, observó que algunos centros carecían de facilidades para la movilidad de personas con discapacidad.

En Escuintla, Huehuetenango y Sacatepéquez, la Misión tomó nota de la falta de papeletas para la elección municipal en algunas mesas. Este problema fue solucionado de manera oportuna por el TSE. En relación con el diseño de las boletas, se observó que la letra pequeña utilizada para los nombres de algunos partidos y candidatos dificultó su posterior lectura, especialmente en el caso de adultos mayores.

En los centros de votación visitados, había numerosos fiscales de partidos políticos y observadores electorales nacionales. La Misión celebra la participación activa de la ciudadanía y su compromiso con la democracia. No obstante, constató que muchos de los fiscales de los partidos políticos no tenían claras sus funciones durante la jornada electoral y desconocían los procedimientos o resoluciones adoptadas por la autoridad electoral.

En los municipios donde se registraron inhabilitaciones de candidaturas a pocos días de la votación, la MOE/OEA observó confusión: los electores, los miembros de JRV y los fiscales desconocían que candidatos/as que aparecían en las papeletas habían quedado fuera de la contienda. También advirtió tensiones en aquellos lugares donde los miembros de las JRV y los fiscales no contaban con la información correcta sobre la revocación de la medida impartida por el TSE que prohibía el uso de dispositivos móviles durante el conteo de votos¹⁵.

Los observadores de la OEA reportaron casos de transporte masivo de electores en varios departamentos. Lo anterior generó conflictos en ciertos centros de votación, sobre todo porque algunos representantes de partidos y las autoridades entrevistadas interpretaban estos hechos

¹⁵ Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 319-2019 de 10 de junio de 2019 y Acuerdo 334-2019 de 13 de junio de 2019.

de diferentes maneras. Para unos, se trataba de casos de “acarreo”, mientras que para otros no era más que la legítima capacidad de los partidos de trasladar a sus simpatizantes desde un municipio a otro.

La hora promedio de cierre de la votación en las JRV observadas fue las 6:03 de la tarde. Durante la fase de conteo de votos y llenado de actas, la Misión observó falta de capacitación de los miembros de mesa y de los coordinadores de centros de votación. La MOE también identificó que los miembros de JRV no conocían los procedimientos para resolver los conflictos que surgieron.

A partir de las 7:00 de la tarde, el TSE comenzó a publicar resultados preliminares de la elección presidencial. Al inicio del procesamiento, la página web de divulgación de resultados falló y el acceso a los datos a través de esta vía fue intermitente durante varias horas. Sin embargo, es fundamental aclarar que el sistema de transmisión funcionó de manera fluida y que los medios de comunicación tuvieron en todo momento acceso a esta información a través de terminales en el centro de información del TSE. Esto permitió que pudieran divulgar los resultados a la ciudadanía. A las 10:00 de la noche se habían publicado resultados de la elección presidencial correspondientes al 25,08% de las actas del país. A la una de la madrugada del lunes, estuvieron disponibles los cómputos del 64,44% de las mesas.

La Misión notó que en algunos departamentos la jornada se caracterizó por un clima de tensión, reflejado en diversos disturbios, manifestaciones, quema de papeletas y bloqueo de carreteras¹⁶. Entre estos hechos se destaca la cancelación de las elecciones en dos municipios: San Jorge, en el departamento de Zacapa, por la renuncia de los integrantes de la Junta Municipal debido a amenazas, y Esquipulas Palo Gordo, en San Marcos, por confrontaciones entre partidos políticos a causa de la retención de votantes.

Los hechos de violencia se incrementaron después del cierre de las urnas. Provocaron la muerte de un simpatizante de un partido político¹⁷ y heridas a nueve oficiales de la policía¹⁸. Asimismo, hubo daños de infraestructura en algunos recintos de votación y se retuvo a policías¹⁹ y funcionarios electorales²⁰. La Misión constató que, de los incidentes postelectorales reportados

¹⁶ Se registraron incidentes en Santa Rosa, Huehuetenango, Malacatán, Baja Verapaz, Ciudad de Guatemala, Suchitepequez, Jutiapa, El Progreso, San Marcos, Quiché y Escuintla.

¹⁷ En el municipio de Panzós, Alta Verapaz, por posible rivalidad entre simpatizantes de partidos políticos.

¹⁸ Seis agentes de policías fueron heridos en Quetzaltenango y uno en Suchitepequez. Adicionalmente se reportaron lesiones de: un oficial III en San Marcos, un agente y un inspector en Suchitepequez.

¹⁹ En Sololá, diez policías fueron retenidos.

²⁰ Diez operadores de informática del TSE fueron retenidos en Huehuetenango.

por la Policía Nacional Civil, el 37,5% tuvo lugar en municipios donde el alcalde buscaba la reelección²¹.

La MOE/OEA rechaza de manera enérgica todo acto de violencia y hace un llamado a los partidos políticos para que se abstengan de incitar, convocar y promover la violencia como medio para resolver sus disputas. De cara a la segunda vuelta, la Misión confía en la responsabilidad de los líderes políticos para promover la resolución de conflictos a través del diálogo y de los mecanismos establecidos en la ley. Asimismo, insta a todas las instituciones públicas a colaborar de manera estrecha y coordinada en la identificación y atención oportuna de incidentes que puedan afectar a la jornada, siempre en el marco del respeto de sus funciones, competencias y jurisdicciones.

Con base en los resultados preliminares entregados por el Tribunal Supremo Electoral, la participación en las elecciones generales fue de 61,41% aproximadamente. En el exterior solo el 1,15% de los empadronados ejerció su derecho al sufragio. Si bien la implementación del voto en el extranjero es un avance para el ejercicio de los derechos políticos de los migrantes guatemaltecos, la Misión considera que deben tomarse medidas para mejorar los procedimientos de cara a futuras elecciones.

Al no haber obtenido ninguna de las fórmulas presidenciales la mayoría absoluta para ser electos presidente/a y vicepresidente/a de la República, se llevará a cabo una segunda vuelta presidencial el domingo 11 de agosto de 2019.

DENUNCIAS

Desde su llegada al país hasta la fecha de presentación de este informe preliminar, la Misión recibió 20 denuncias relacionadas, en su gran mayoría, con actos de coacción al votante y el uso indebido de fondos públicos durante las semanas previas a la elección.

Vale mencionar que la normativa vigente establece que el delito²² relativo a entregas de dinero o bienes a la ciudadanía con la finalidad de influir en el voto está limitado exclusivamente a 36 horas previas y la jornada electoral. La limitación de tiempos establecida convierte a la norma en ineficaz dado que la mayoría de estos actos se producen semanas y días antes de la elección.

En el marco de sus atribuciones, la Misión trasladará todas las denuncias recibidas al Tribunal Supremo Electoral.

²¹ Reporte de Monitoreo de las Elecciones de la Dirección General de la Policía Nacional Civil a las 08:00 hs del 17 de junio de 2019.

²² El delito de coacción al voto está previsto en el artículo 407 del Código Penal.

RECOMENDACIONES DE CARA A LAS ELECCIONES DEL 11 DE AGOSTO

En este informe se presentan únicamente recomendaciones que pueden ser implementadas de cara a las elecciones del próximo 11 de agosto. Los hallazgos y las recomendaciones sustantivas sobre aspectos estructurales²³ del proceso electoral serán entregadas después de la segunda vuelta y ampliadas en el informe final que la Misión entregará al Consejo Permanente de la Organización.

Con vistas a las próximas elecciones, la Misión recomienda:

- Mejorar los canales de comunicación entre el TSE y los representantes de las candidaturas y partidos para que accedan oportunamente a la información necesaria para fiscalizar las diversas etapas de preparación de las elecciones.
- Adoptar, con suficiente antelación, un plan operativo con un cronograma para la elaboración y distribución de los materiales electorales. Este debe ser entregado a las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, encargados de la última etapa de distribución de materiales a los centros de votación.
- Determinar con claridad los controles que se ejercen para la confección y armado de las más de 20.000 cajas electorales.
- Instruir a los coordinadores de recinto y miembros de las JRV para que ubiquen los atriles en los espacios de votación de tal manera que se garantice la secrecía del voto.
- Reforzar la capacitación de los miembros de las JRV y de coordinadores de centros de votación. En particular, sobre aquellos temas relacionados con los procedimientos que se implementan para el cierre de las mesas y con la resolución de imprevistos en el transcurso de la jornada electoral.
- Mejorar la coordinación interinstitucional entre la autoridad electoral, las agencias de seguridad y el Ministerio Público, con el fin de recabar, compartir y sistematizar información relacionada con incidentes que podrían afectar al desarrollo de la jornada. Lo anterior les permitiría fortalecer las medidas de prevención y agilizar la toma de decisiones.

²³ El siguiente informe de la Misión abordará temas relacionados con la participación política de las mujeres y los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como con el sistema de financiamiento político, la justicia electoral, la violencia electoral, la implementación del voto en el extranjero, y el sistema de partidos políticos guatemalteco

- Desarrollar y adoptar un plan de acción y calendario técnico destinado a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (SITREP).
- Realizar con tiempo suficiente el montaje del centro de cómputo y consolidación de resultados del TSE.
- Contemplar la realización de un conjunto de pruebas y simulacros del sistema de transmisión con suficiente tiempo antes de la elección. Este ejercicio debe contemplar una prueba de procesamiento del 100% de las actas para evaluar el funcionamiento de los diversos elementos que lo integran.
- Documentar los alcances y objetivos de las pruebas, para medir apropiadamente los resultados y definir las mejoras necesarias.
- Facilitar el acceso directo de los fiscales de las candidaturas a las pruebas y simulacros de transmisión, brindarles información sobre el funcionamiento del sistema y convenir con antelación un protocolo de acceso a los archivos de los resultados preliminares el día de la elección.
- Fortalecer los mecanismos de seguridad para contrarrestar inconvenientes en la página web de divulgación de resultados y así garantizar el acceso continuo a los resultados preliminares por esta vía.
- Incorporar herramientas de monitoreo para el control de la conectividad de los equipos de transmisión y dar seguimiento a los diversos problemas que puedan presentarse en las estaciones.

Agradecimientos

La Misión agradece al Tribunal Supremo Electoral, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Gobernación, a la Policía Nacional y a otras instituciones del Estado, así como a los partidos políticos y representantes de la sociedad civil por su colaboración con la Misión para el desarrollo de sus actividades. Asimismo, agradece las contribuciones de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Estados Unidos, Francia, Japón, México, Países Bajos, Panamá, Perú, Suecia y Suiza.