

La Misión de Observación Electoral de la OEA en Brasil destaca el trabajo del Tribunal Superior Electoral para realizar las elecciones municipales en un contexto extraordinario de pandemia

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), saluda el trabajo de la autoridad electoral y el compromiso de la ciudadanía brasileña para realizar las elecciones municipales en un complejo contexto de pandemia.

El 9 octubre, el Secretario General de la OEA (SG/OEA), Luis Almagro, y el Presidente del Tribunal Superior Electoral (TSE), Luis Roberto Barroso, firmaron los acuerdos sobre los procedimientos de la observación internacional. La Organización saluda la deferencia del Ministro Presidente del TSE de además realizar una reunión técnica en la ciudad de Washington DC, demostración de la apertura y transparencia institucional con la Misión de Observación Electoral.

Para este proceso electoral, 147.917.483 ciudadanos brasileños estaban habilitados para acudir a los colegios electorales para elegir a los Alcaldes y Vicealcaldes (Prefectos y Viceprefectos) y Concejales (Vereadores) de 5.568 municipios del país para el período 2021-2024.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) asumió el compromiso para estar presente en la República Federativa del Brasil, a pesar de los desafíos impuestos por la pandemia, en las ciudades de São Paulo, Rio de Janeiro, Brasilia, Goiania y Valparaíso, y conocer las distintas perspectivas, avances preparativos de los comicios y el día de las elecciones.

La MOE, compuesta por 14 observadores y especialistas de 9 nacionalidades, estuvo encabezada por el Embajador uruguayo Agustín Espinosa Lloveras, y fue desplegada en el país desde el 7 de noviembre. La Misión realizó un análisis sustantivo sobre aspectos técnicos relacionados con el proceso electoral, entre ellos organización y tecnología electoral, financiamiento político, justicia, participación política de las mujeres, participación de personas de pueblos indígenas y afrodescendientes.

La Misión combinó una modalidad de trabajo presencial y virtual debido a los efectos de la pandemia, oportunidad en la que logró llevar a cabo más de 60 reuniones con diversos actores involucrados en el proceso electoral municipal.

Los expertos y observadores de la OEA recibieron a actores políticos, autoridades electorales y gubernamentales, candidatos y candidatas, así como con representantes y equipos de campaña de organizaciones políticas de las ciudades de São Paulo y Rio de Janeiro. Asimismo, se entrevistó con miembros de la academia, la sociedad civil y observadores electorales nacionales. Sobre este último, saludamos la incorporación de la observación nacional, conforme fue recomendado por la OEA en las pasadas elecciones del 2018.

Entre las reuniones destacadas, se sostuvieron encuentros con el Tribunal Superior Electoral, representados por su Ministro Presidente Luis Roberto Barroso, así como con demás miembros del Pleno y funcionarios de distintas áreas técnicas del TSE; la visita al Palacio de Itamaraty, donde se llevó a cabo una reunión con el Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Fraga Araújo; y el Procurador General de la República, Augusto Aras.

En los estados, la MOE, sostuvo reuniones con las autoridades electorales regionales de São Paulo, Rio de Janeiro y Goiania. Los expertos en organización y tecnología electoral de la Misión dieron seguimiento al proceso preparatorio de las urnas electrónicas, tales como en los simulacros, inseminación de máquinas, auditorías, votación paralela y transmisión de resultados, desde los Tribunales Regionales Electorales en São Paulo y Rio de Janeiro y los cartórios¹.

JORNADA ELECTORAL

Los integrantes de la Misión de Observación Electoral observaron el proceso de votación desde la apertura de los centros hasta el cierre de las urnas, la impresión de los boletines de urnas (BU) y la transmisión de los resultados.

La Misión destaca el hecho de que los ciudadanos y ciudadanas brasileñas salieron a votar en un contexto de gran complejidad ocasionado por la pandemia de Covid-19. La autoridad electoral dispuso la infraestructura necesaria para llevar a cabo las elecciones municipales en los distintos puntos del país a excepción de Macapá, en Amapá, y las fuerzas de seguridad pública custodiaron los centros de votación, lo que permitió que la jornada se desarrollara en calma, con incidentes aislados que fueron informados oportunamente por la autoridad electoral.

Respecto a Amapá, la MOE fue informada que días antes de las elecciones, un incendio en una subestación que provee de energía eléctrica dejó sin electricidad a un alto porcentaje de la población de esa zona. Además, ocasionó problemas con el suministro de agua potable, fallas en las telecomunicaciones, entre otros.

Ante esta problemática, el Tribunal Regional Electoral de Amapá solicitó al TSE el aplazamiento de la elección hasta el restablecimiento regular de la electricidad en el municipio de Macapá. Con base en evaluaciones de las autoridades regionales, el TSE determinó postergar la celebración de las elecciones en dicha localidad, al no existir las condiciones necesarias. Se estableció un plazo hasta el 27 de diciembre para llevar a cabo dichos comicios. La Misión lamenta el incidente ocurrido, que ocasionó que los ciudadanos no hayan podido sufragar en el día planeado.

Durante el transcurso de la jornada de votación, la Misión observó que las autoridades electorales proporcionaron los materiales suficientes de acuerdo con el plan sanitario de las elecciones con la intención de evitar la propagación del Covid-19. Tanto electores como funcionarios de mesa portaron máscaras y equipo de protección personal y acataron la instrucción de desinfectarse las manos con alcohol en gel. Asimismo, se observó que los recintos contaban con señalizaciones en el piso que marcaban la distancia a guardar entre las personas y que los funcionarios de mesa desinfectaban las superficies y otros materiales utilizados. Sin embargo, en ocasiones, el distanciamiento social no fue respetado, además de que algunas de las mesas estaban ubicadas en aulas sin circulación de aire y en muchas de ellas, se observó a mesários² tomar contacto físico con los documentos de identidad, contraviniendo el protocolo que indicaba que no debían tocarlos.

¹ Los cartórios son oficinas administrativas de la Justicia Electoral que centralizan informaciones y coordinan los electores de una zona electoral.

² Em Brasil, a los miembros de mesa se les llama mesários.

Otras de las medidas adoptadas como estrategia contra la pandemia fue la de ampliar el horario de votación y brindar un acceso preferente en los recintos, lo que se tradujo en una mayor afluencia de adultos mayores y personas con discapacidad, especialmente por la mañana.

En Valparaíso de Goiás, la Jefatura de la Misión recorrió mesas de votación y observó el proyecto “Elecciones del Futuro” convocado por el TSE, que permitió a diversas empresas proponer soluciones futuras para voto digital.

La MOE identificó, que ante la imposibilidad de completar la reposición de máquinas para estas elecciones, la autoridad electoral determinó reasignar votantes a las urnas disponibles, lo que generó confusión en los votantes para identificar la sección en la que debían votar, misma que viene indicada en el documento de identidad. Si bien la reasignación ocurrió dentro del mismo recinto, esta situación dificultó el acceso a información logística sobre la votación. Sin embargo, la Misión observó a personal auxiliar en los centros de votación y cartelería que brindaban orientación a los electores, lo que les permitió sufragar.

La Misión observó dificultades para que aquellos electores que se encontraban fuera de su municipio pudieran tramitar el justificativo. Cabe señalar que el sufragio en Brasil es obligatorio para personas entre 18 y 70 años. Dicho justificativo, se podía realizar de tres maneras: aproximándose a una sección electoral fuera de su zona, a través del sitio web del TSE, o de la aplicación e-título. Esta última presentó inestabilidad que impactó la gestión de este servicio. Por otro lado, en varias mesas observadas no permitieron a los ciudadanos realizar dicho trámite de forma presencial. Consultada a este respecto, la autoridad electoral informó a la Misión que los electores tienen hasta 60 días después de la elección para gestionar la justificación.

La MOE estuvo presente al momento del cierre de la votación, la impresión y publicación de los boletines de urnas y la transmisión de los resultados. La Jefatura de Misión acompañó desde el TSE en Brasilia la transmisión de los primeros datos.

Sobre las 18:30 horas, los expertos de la OEA fueron informados por la autoridad electoral sobre una tentativa de ataque que, a través de “accesos masivos”, buscaba neutralizar el sistema, así como producir sobrecarga e inestabilidad en la página de internet y el aplicativo e-título. Consecutivamente, el TSE fue transparente en brindar la información a la población de que la totalización de los votos se realizaba con lentitud, lo que generó un retraso en la divulgación de los resultados.

Sin embargo, ésta avanzó con fluidez y sobre las 22 horas, se había divulgado casi el 90 por ciento de los resultados oficiales y alrededor de las 23 horas superaba el 96 por ciento. Si bien se produjo un retraso inesperado, de acuerdo con otras experiencias en la región, la divulgación de resultados definitivos fue rápida. Brasil cuenta actualmente con el sistema más veloz de resultados oficiales en la región. Los ciudadanos pudieron consultar a través del sitio web del TSE, la aplicación “Resultados” y a través de los medios de comunicación, que dieron una amplia cobertura al proceso electoral.

La OEA reconoce especialmente la participación comprometida de los miembros de mesa que ejercieron su labor con sentido patriótico y democrático, y felicita a los Alcaldes y Concejales electos/as, y a los candidatos/as que llegaron a la segunda vuelta electoral que se celebrará el 29 de noviembre de 2020.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

La Misión continuará reuniendo información y presentará un informe consolidado luego de la segunda vuelta electoral. Asimismo, celebra que numerosas recomendaciones de la MOE/OEA desplegada en las Elecciones Generales del 2018 en Brasil han sido tomadas en cuenta, y presenta a continuación sus principales hallazgos y recomendaciones preliminares del proceso de 2020:

ELECCIONES EN PANDEMIA

El 2 de julio de 2020, el Congreso Nacional del Brasil aplazó la celebración de las elecciones municipales del 2020³ para el 15 y 29 de noviembre (primera y segunda vuelta), por medio de la Enmienda Constitucional No.107⁴ debido a la situación de emergencia de salud provocada por la enfermedad COVID-19. Dicha instancia contó con amplios apoyos de los distintos sectores de la sociedad brasileña pertenecientes a distintas fuerzas políticas.

De la misma manera, se reformularon los siguientes plazos electorales: a) las fechas para la realización de las convenciones de los partidos⁵; b) el plazo para el registro de candidaturas⁶; c) la fecha de inicio de la propaganda electoral⁷; d) la fecha de divulgación de los reportes financieros parciales de los partidos políticos⁸; e) la fecha de entrega de los reportes financieros definitivos⁹; f) la fecha límite para juzgar las cuentas de los candidatos electos¹⁰.

La reforma constitucional autorizó al TSE a realizar ajustes en la normas electorales para adecuarlas al nuevo calendario electoral y para garantizar la seguridad sanitaria a tanto al electorado como a las y los funcionarios de la Justicia Electoral. En ese sentido, el Tribunal Superior Electoral adecuó también el calendario de los actos normativos de la institución, previstos en la Res.-TSE No. 23.606 / 2019, entre otras. Algunos de los plazos modificados incluyen los tiempos previstos para la fiscalización de los programas informáticos de las urnas electrónicas, así como fases del proceso de votación, escrutinio y procesamiento electrónico de los resultados totales; y la recepción de votos, justificaciones, auditoría e inspección el día de las elecciones, incluso con respecto al horario de apertura de los locales de votación y la distribución de votantes¹¹.

³ Elecciones Municipales estaban previstas para el 4 y 25 de octubre de 2020 (primera y segunda vuelta respectivamente).

⁴ Enmienda Constitucional No. 107, Cámara de Diputados y del Senado Federal de la República Federativa del Brasil. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc107.htm

⁵ Entre el 31 de agosto y el 16 de septiembre.

⁶ 26 de septiembre, 2020.

⁷ 27 de octubre, 2020.

⁸ 27 de octubre, 2020

⁹ 15 de diciembre, 2020

¹⁰ 12 de febrero, 2021.

¹¹ El 13 de agosto de 2020, el Pleno del TSE aprobó cuatro resoluciones: la Resolución No. 23.624, que promueve ajustes normativos en las reglas aplicables a las Elecciones Municipales de 2020 por la CE No. 107/2020; Resolución No. 23.625, que modifica la Resolución TSE No. 23.611 / 2019 sobre los actos generales del proceso electoral para las Elecciones 2020; Resolución No. 23.626, que modifica la Res.-TSE No. 23.601 / 2019 sobre el cronograma operativo del padrón electoral para las Elecciones 2020; y la Resolución 23.627, que instituye el Calendario Electoral para las Elecciones 2020, de acuerdo con CE No. 107/2020

PLAN DE SEGURIDAD SANITARIA

En julio de 2020, el TSE constituyó la *Consultoria Sanitária para a Segurança do Processo Eleitoral de 2020*. Esta consultoría fue realizada con el propósito de “establecer medidas específicas para reducir el riesgo de contagio y aumentar la seguridad sanitaria durante el proceso electoral”¹². Muchos de los protocolos, medidas y recomendaciones implementadas para la elección municipal, son coincidentes con la Guía presentada por la OEA para Celebrar Elecciones en Tiempos de Pandemia¹³, las cuales se resumen a continuación:

- La ampliación del horario de votación y el establecimiento de horario preferencial para adultos mayores.
- Convocatoria únicamente a ciudadanos que no sean de edad de riesgo para conformar las secciones electorales.
- Priorizar la capacitación por medios virtuales de los miembros de mesa.
- Establecimiento de medidas de protección personal y distanciamiento de miembros de mesa y electores durante la jornada electoral.
- Exención del uso de la identificación biométrica, con el objetivo de reducir el tiempo de espera de la ciudadanía y debido a que su limpieza con alcohol podría potencialmente dañar el 65.7% de estos equipos¹⁴.
- Establecimiento de un flujo de votación estandarizado a nivel nacional.
- Adaptación de herramientas digitales para permitir a la ciudadanía tramitar su ausencia desde sus hogares, sin tener que presentarse en el local de votación.

La Misión desea reconocer que, para enfrentar la pandemia, el TSE realizó una serie de gestiones con la iniciativa privada para la obtención de mascarillas, alcohol en gel y material de protección. Los empresarios donaron y tramitaron la logística de entrega de dichos materiales. Este tipo de alianza es muy positiva para la democracia y debe ser una opción a considerar por otros países de la región.

JUSTICIA ELECTORAL

Para estas elecciones, la Justicia Electoral recibió la mayor cantidad de registro de candidaturas de la historia brasileña: 557.362 registros de candidaturas, de los cuales 39.050 para los cargos a alcaldes y vicealcaldes y 518.312 a concejales. Según la normativa vigente, y para determinar si las candidaturas cumplen con los requisitos de elegibilidad¹⁵ y no presentan ninguna condición de inelegibilidad¹⁶, la autoridad electoral regional debe presentar dichos registros hasta 20 días antes de la elección.

Es importante mencionar que la justicia electoral brasileña incluye varias instancias, que por un lado brindan mayores garantías, pero por el otro, alargan los procesos, lo cual genera que los tiempos de la justicia, en ocasiones, no concuerden con los plazos electorales.

¹² Plan de Salud Sanitaria, conformada por la Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, Hospital Israelita Albert Einstein y Hospital Sírio Libanés. Disponible en: <https://www.justicaeleitoral.jus.br/dicas-ao-eleitor/assets/arquivos/plano-saude-sanitaria.pdf>

¹³ Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA “Guía para Celebrar Elecciones en Tiempos de Pandemia”.

Disponible en: <http://www.oas.org/documents/por/press/Guia-para-Organizacao-de-Eleicoes-em-Tempos-de-Pandemia.pdf>

¹⁴ Informação Segitec/Cotel/STI nº 2/2020, disponível no Processo SEI nº 2020.00.000006161-6

¹⁵ Artículo 14 §3º de la Constitución Brasileña.

¹⁶ Ley Complementar nº 64/90.

La Misión observó con preocupación, que el viernes antes de la elección, todavía existían alrededor de 13 mil casos de registros de candidaturas pendientes de una resolución final en las cortes electorales. Si bien los candidatos que no hayan tenido sus pedidos o recursos juzgados tienen la garantía de seguir con sus actos de campaña y tener sus nombres registrados en las urnas electrónicas, bajo la nomenclatura de candidaturas Sub JUDGE¹⁷, la demora en tener una decisión precisa sobre estos registros genera incertidumbre al proceso electoral. De acuerdo a los tiempos previstos en la legislación, las campañas electorales empiezan al día siguiente del plazo final de registro ante los jueces electorales. Además, tras la reducción del período de las campañas electorales, fruto de reforma implementada en el 2015¹⁸, los diversos niveles de la Justicia Electoral tienen aún un tiempo más limitado para decidir sobre una gran cantidad de pedidos de registros.

Diversos actores relevantes involucrados en el proceso electoral manifestaron inconformidad con los plazos y juzgamientos de candidaturas, porque en los casos en que haya recursos pendientes de decisión al día de los comicios, existe la posibilidad que los ciudadanos voten en opciones que podrían ser posteriormente declaradas inhabilitados. En las elecciones para concejales, una decisión de inhabilitación de un candidato electo generaría recuento y redistribución de votos, mientras que en el caso de alcaldes, la situación se resolvería convocando nuevas elecciones.

La Misión conoció dos propuestas que el TSE está trabajando para mejorar este aspecto, y brindar mayor certeza al proceso electoral. Estas consisten en: a) promover un pre-registro de candidaturas en el año electoral, que permita analizar con más tiempo los requisitos de elegibilidad; b) adelantar el período del registro de candidaturas, sin modificar los tiempos de campaña electoral. La OEA apoya que se promueva una discusión plural sobre este tema, y entiende que ambas alternativas llevarían a mejorar el estado actual.

TECNOLOGÍA ELECTORAL

Estas elecciones marcaron 20 años de implementación del voto electrónico para el 100% del electorado brasileño. Una vez más, el país demuestra su enorme capacidad logística e infraestructura tecnológica que distribuyó 473.503 urnas electrónicas a 94.325 locales de votación, permitiendo el sufragio de 147.918.483 electores. El sistema brinda eficiencia a un proceso electoral de dimensión continental, en el que 556.033 candidatos se presentaron para disputar 69.344 cargos¹⁹.

Las elecciones municipales de 2020 contaron con modelos de urnas electrónicas de 2009 a 2015. En cada proceso electoral, existe la necesidad de reposición de alrededor del 20% de estos equipos. La Misión fue informada que retrasos en el proceso de licitación para compra de nuevas urnas impidieron la adquisición y reemplazo para esta elección, sin embargo, ello no perjudicó la realización de los comicios. El TSE logró redistribuir los aparatos disponibles de manera a garantizar el voto electrónico en todo el país. La MOE también tomó conocimiento que el *software* utilizado en las urnas ha sido actualizado. El código fue desarrollado, publicado, auditado, compilado, firmado digitalmente y depositado en la bóveda central para su posterior carga en las urnas electrónicas.

El TSE habilitó cinco aplicaciones oficiales para promover transparencia, fomentar la participación y facilitar el acceso de la ciudadanía a las informaciones oficiales sobre la votación:

¹⁷ Artículo 16-A de la Ley de las Elecciones.

¹⁸ La ley nº 13.165/2015 estableció que los actos de propaganda política deben durar no más 90, sino 45 días.

¹⁹ Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

E-Título, mediante la cual la población accede a la versión digital de su título de elector e información sobre sección y local de votación;

Mesário, destinado a los funcionarios de los locales de votación, que brinda información general sobre las actividades a realizar antes y después de la elección y aporta material multimedia de capacitación;

Boletim à Mão, para que los ciudadanos interesados capturen el código QR que se incluye en el resultado de la votación emitido por cada urna;

Resultados, que permite recibir la totalización de resultados gradualmente a partir del cierre de las elecciones;

Pardal, que permite que cualquier ciudadano registre y envíe denuncias electorales.

El calendario electoral prevé diversos mecanismos de pruebas y auditorías del sistema electrónico de votación. Entre ellos, está el Test Público de Seguridad, al cual el TSE invita especialistas en tecnología externos para probar las barreras de protección del sistema. Asimismo, la autoridad electoral ha diseñado un método empírico para la comprobación del funcionamiento de las urnas, la votación paralela, que consiste en la extracción aleatoria y prueba en algunos de los equipos en el día de la votación, en ceremonia pública. A través de este proceso, el público puede verificar el funcionamiento y el resultado impreso de la votación en el boletín de urna.

A pesar que dichos procedimientos brindan confianza y transparencia al proceso, la MOE recibió nuevamente, como en el 2018, preocupaciones de algunos actores que solicitan la existencia del voto impreso. La implementación del voto impreso fue juzgada por el Supremo Tribunal Federal como inconstitucional por considerar que violaba el secreto del voto y que su implementación sería demasiado onerosa por lo que actualmente un rediseño del sistema electoral de tal magnitud requeriría una modificación constitucional según informó a la Misión el propio TSE. La Misión reconoce que recomendaciones hechas en el informe final de la MOE/OEA 2018 sobre la ampliación de las pruebas que forman parte del Test Público de Seguridad, así como de la votación paralela, fueron implementadas.

Sin embargo, la Misión recomienda dar mayor difusión a las actividades que se realizan en la etapa de la auditoría del día de las elecciones (votación paralela) como herramienta valiosa para brindar garantías a la población. Al mismo tiempo, se recomienda garantizar la presencia de los partidos políticos, hasta ahora escasa, en las distintas instancias de auditoría y fiscalización de las urnas. El sistema electoral se beneficiaría al motivar espacios de diálogo, en los cuales las autoridades y representantes partidarios trabajen conjuntamente para aumentar las medidas que puedan incrementar la confianza de todos los actores.

CONFORMACIÓN DE LAS MESAS DE VOTACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LOS MIEMBROS

Para la conformación de las 400,257 secciones electorales, los TREs reclutaron a más de un millón y medio de miembros de mesa, de los cuales, aproximadamente un 43% fueron voluntarios y el 67% del total fueron mujeres.

Dado el contexto de pandemia, el TSE determinó no convocar a ciudadanas y ciudadanos mayores de 60 años para desempeñar esta labor. No obstante, estas personas no estuvieron impedidas de participar como voluntarias.

Si bien algunos TREs realizaron capacitaciones presenciales para aquellos que no podían acceder a internet o smartphone, la mayoría de éstas se realizó a través de dos modalidades virtuales: el Portal de Educación a

Distancia del TSE (<https://educacao.tse.jus.br/>), por medio de la cual se capacitaron 154.489 miembros de mesa, y el aplicativo digital “Mesários”, que al 13 de noviembre, había capacitado a más de un millón de miembros de mesa, lo que representa el 69% de los miembros.

La MOE observó que el contenido era didáctico y permitía evaluar el conocimiento de los usuarios. Ambas modalidades otorgaron un certificado de entrenamiento, el cual brinda beneficios establecidos en la ley, como dos días libres.

La Misión desea destacar la labor del TSE, que logró crear herramientas innovadoras para capacitar a más del 79% de los miembros de mesa, aún ante un contexto sanitario inédito.

Asimismo, la MOE reconoce la labor de las personas involucradas en la conformación de las mesas y celebra especialmente el compromiso cívico de quienes se ofrecieron voluntariamente para cumplir este importante papel, aún ante un contexto desafiante causado por la pandemia. Sin embargo, la Misión tuvo conocimiento de que a pocos días de la elección, algunos cartórios tuvieron que hacer llamadas individuales para reconfirmar la presencia de los miembros de mesa el día de la elección. La MOE observó numerosas mesas que fueron instaladas con 3 mesários.

Por lo anterior, la Misión recomienda:

- Reclutar un mayor número de miembros de mesa de contingencia. El porcentaje adicional podría determinarse al analizar las zonas en donde existe mayor ausentismo.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

En relación con los procesos de rendición de cuentas, la justicia electoral cuenta con una aplicación informática, denominada Sistema de Prestação de Contas Eleitorais (SCPE), a través de la cual los partidos deben informar respecto de cualquier recurso recibido, en un plazo máximo de 72 horas de efectuada la operación²⁰. Asimismo, están obligados a presentar un informe financiero parcial antes de la elección y un informe final, luego de los comicios, en el que deben registrar todas las operaciones financieras de las campañas²¹. La MOE destaca que la información reportada por los partidos es publicada en una página web de fácil acceso, lo que favorece el voto informado y el control de las cuentas por parte de la ciudadanía, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, la Misión observa positivamente que - tal como había sido recomendado por la MOE/OEA en 2018 - se aumentó el personal de la Unidad de Fiscalización del TSE. Se advierte, sin embargo, que el modelo de rendición de cuentas y la revisión de las mismas, presenta importantes dificultades e ineficiencia. Esta situación se debe a que los recursos humanos para la fiscalización de las cuentas aún son insuficientes considerando el volumen de trabajo. Ello explica, en parte, las demoras evidenciadas en el juzgamiento de las cuentas de procesos electorales anteriores²². La Misión advierte, por último, que a la fecha el desarrollo del módulo tecnológico que la justicia electoral utiliza para el análisis automatizado de las cuentas de las campañas no ha concluido.

²⁰ Art 47. Resolución 23.607. TSE.

²¹ Ibidem.

²² La Misión fue informada de que, a la fecha, aún no se ha concluido la revisión y juzgamiento de las cuentas correspondientes al año 2018.

En atención a lo observado, la misión recomienda:

- Mejorar las herramientas jurídicas para mejorar la fiscalización de fondos de campaña y partidario, que tome en cuenta mayores controles en los gastos realizados.
- Mejorar el sistema de análisis de los informes financieros de los partidos y candidatos/as, a fin de identificar y evitar candidaturas destinadas al lucro.
- Incrementar los recursos humanos con los que cuentan las distintas instancias de la justicia electoral que intervienen en la fiscalización de las cuentas partidarias.
- Invertir mayores recursos en el desarrollo y actualización de las herramientas tecnológicas que se utilizan para el análisis de los informes financieros de los partidos y candidatos/as, y planificar de manera tal que estos instrumentos estén disponibles con la suficiente anticipación a la jornada electoral.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

Si bien las mujeres son mayoría en el padrón electoral brasileño²³, este número no se refleja en la cantidad de candidatas en las elecciones municipales de 2020, así como en los espacios de poder. Brasil sigue siendo uno de los países de la región con la más baja participación de mujeres en la política: apenas 12% de sus ciudades son gobernadas por mujeres, y, en el marco de estos comicios, ellas representan sólo un 13% de las candidaturas para las alcaldías y 33% para concejales²⁴.

En el 2018, Brasil implementó, a través de una decisión del Supremo Tribunal Federal y una resolución del TSE²⁵, la obligación de destinar al menos un 30% de los recursos públicos de campaña y tiempo en la propaganda electoral gratuita a las mujeres. Sin embargo, ellas siguen enfrentando innumerables dificultades al lanzarse como candidatas. A pesar de la cuota, el reparto del financiamiento queda a discreción de los partidos políticos, los cuales utilizan diversas estrategias para desfigurar la normativa. Son comunes las prácticas de concentrar los recursos en pocas mujeres o apenas en candidatas a vice y concejales. Además, la Misión tomó nota que, si bien los partidos cumplen con el 30%, algunos lo hacen a través de candidatas que no tienen la real intención de competir en la contienda.

La Misión observó que el TSE ha realizado diversos esfuerzos para revertir esta situación. Siguiendo la recomendación de la MOE/OEA desplegada en el 2018, el Tribunal Superior Electoral instituyó la Comisión de Gestión de Políticas de Género (TSE Mujeres), que busca promover la participación de mujeres en la política y en los cuadros de la propia Justicia Electoral. La Misión felicita la implementación, que evidencia compromiso importante del Tribunal Superior Electoral con el tema.

En el marco de las elecciones de 2020, TSE Mujeres, en coordinación con los Tribunales Regionales Electorales, desarrollaron talleres a mujeres candidatas, promovió reuniones con organizaciones de la sociedad civil y diversas campañas para concientizar a la ciudadanía sobre la importancia del equilibrio de género en la

²³ Según datos de la sesión de estadísticas del Tribunal Superior Electoral, las mujeres representan un 52.5% del electorado. Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁴ Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁵ Decisión del STF en la Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 5617 y Resolución TSE nº 23.575/2018.

contienda. Asimismo, la MOE felicita las organizaciones de la sociedad civil brasileñas que hacen un trabajo fundamental de promoción de liderazgos femeninos capacitando a candidatas y mapeando actos de violencia en contra de mujeres en todo el país.

Con el objeto de seguir promoviendo un ambiente representativo e igualitario en la política, la Misión recomienda que las instituciones brasileñas trabajen, de manera conjunta, en la promoción de la normativa de distribución de recursos de campaña y en la implementación de un régimen claro de sanciones para los partidos que incumplan con la cuota o que desvirtúen el espíritu de la norma.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE PERSONAS INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES

En las elecciones municipales de 2020, las candidaturas indígenas suman un total de 2.111. Si bien la cifra representa un aumento del 88,5% con respecto a las elecciones de 2016, ello representa tan solo el 0,4% del total de candidatos registrados en el TSE. Cabe mencionar que la cantidad de candidatas mujeres indígenas aumentó en un 49% en comparación con 2016, sin embargo, las mujeres fueron el 32% del total de candidaturas indígenas²⁶.

Es importante tener en cuenta que el TSE ha difundido un conjunto de buenas prácticas que busca incluir la perspectiva indígena en la organización del proceso electoral. Sin embargo, la Misión observó que su implementación queda a criterio de los TREs, lo que puede generar impactos negativos en la participación de indígenas en el proceso a nivel nacional.

En atención a lo observado, tal como hizo en el 2018, la Misión recomienda que las distintas instituciones brasileñas busquen mecanismos para asegurar la inclusión de los pueblos indígenas en los órganos de representación popular, como medidas afirmativas y financiamiento etiquetado. La MOE resalta la importancia de que la autoridad electoral realice un plan general y coordinado con todos sus órganos para superar la discriminación y la invisibilidad estructural de los pueblos indígenas. Asimismo, es aconsejable que el TSE y los TRE realicen campañas informativas y material de promoción del voto en idiomas indígenas, que sigan creando centros de votación cercanos a las comunidades y que fortalezcan sus sectores estadísticos para contar con información sobre qué porcentaje de personas indígenas participan en las mesas de votación, así como el cargo que desempeñan.

Respecto a las candidaturas de personas afrodescendientes, para los presentes comicios, se presentaron 278.923 candidatas y candidatos, que representan el 49,9% del total de pedidos de registro, superando por primera vez las candidaturas de personas blancas. De ellas, 220.241 se identifica como parda (39.51%) y 58.682 como negras (10.53%).²⁷

La Misión también tomó conocimiento que, en cuanto al financiamiento de candidaturas de personas negras, el TSE estableció que los partidos deberían destinar recursos de campaña para candidatos negros, en proporción al número de estos postulantes registrados por cada organización²⁸. En cuanto al momento de aplicación, la autoridad electoral decidió que la decisión estaría vigente a partir de las elecciones presidenciales de 2022.

²⁶ Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁷ Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

²⁸ Consulta TSE nº 0600306-47.2019.6.00.0000.

Luego de una consulta realizada al Supremo Tribunal Federal, sin embargo, se definió, en octubre, que la medida se aplicaría para el proceso electoral de 2020²⁹.

La MOE celebra la decisión de las autoridades judiciales de Brasil y destaca nuevamente su compromiso por lograr una democracia más inclusiva y representativa del electorado del país. Se advierte, sin embargo, que - dado que la cuota racial fue introducida con escasa anticipación a la elección - su aplicación no ha sido reglamentada y no existe una sanción expresa para los partidos que la incumplan. Cabe mencionar que, de acuerdo a datos publicados por el Tribunal Superior Electoral, el 49,9% de los concursantes en las elecciones de este año son afrodescendientes, pero solo se les ha entregado el 40% de los fondos³⁰.

Por lo tanto, la Misión recomienda que el TSE siga actuando en coordinación con órganos de gobierno, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil con el objeto de profundizar las reglas de financiamiento etiquetado y sus respectivas sanciones por incumplimiento, así como ubicar las debilidades e intensificar las medidas antidiscriminatorias y de inclusión.

DESINFORMACIÓN

La Misión fue informada sobre una creciente circulación de noticias falsas, en particular aquellas que buscan desprestigiar y debilitar la credibilidad del sistema electoral brasileño en períodos electorales, tal como lo refleja el estudio elaborado por la Fundación Getúlio Vargas (FGV)³¹. En respuesta a esta y otras problemáticas asociadas a este fenómeno, la MOE observó que la Justicia Electoral viene implementando, en sus distintos niveles, una serie de medidas de combate a la diseminación de noticias y contenidos falsos.

La Misión saluda los esfuerzos realizados por el TSE que han involucrado a distintos actores, incluyendo a los medios de comunicación, instituciones gubernamentales, organizaciones políticas, periodistas y agencias de chequeo de noticias, plataformas digitales, empresas de telecomunicación y la sociedad civil. Las acciones promovidas por la autoridad electoral han sido clave para minimizar el impacto de la circulación de noticias falsas, y ha puesto al alcance de la sociedad innovadores instrumentos para desalentar esta práctica y promocionar el voto informado y consciente.

En agosto del 2020, el TSE habilitó un plan estratégico³² denominado Programa de Enfrentamiento a la Desinformación, que actuó en diversos frentes y consideró recomendaciones de organizaciones internacionales y nacionales³³. En esta línea, el TSE estableció asociaciones con agencias de chequeo de noticias y habilitó un sitio web para publicar informaciones chequeadas denominado “*Fato ou Boato*”³⁴. Para promover la consulta de

²⁹ STF, ADPF nº 738.

³⁰ Disponible en: <https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>

³¹ Fundación Getúlio Vargas, Diretoria de Análise de Políticas Públicas “Desinformação On-line e Eleições no Brasil: A circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020)” Disponible en: <https://democraciadigital.dapp.fgv.br/desinformacaoeleitoral/>

³² El plan estratégico dividió la actuación de la Justicia Electoral en seis ejes temáticos: organización interna de la autoridad electoral, alfabetización mediática, contención a la desinformación, identificación y chequeo de noticias, perfeccionamiento del marco normativo y de los recursos tecnológicos.

³³ En línea con las recomendaciones emitidas en el Informe Final de la MOE/OEA desplegada en las Elecciones Generales del 2018 y la Guía para Garantizar la Libertad de Expresión frente a la Desinformación en Contextos Electorales, producida por la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en colaboración con el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.

³⁴ <https://www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/>

informaciones oficiales sobre el proceso, la autoridad electoral también acordó, con las empresas de telecomunicaciones brasileñas, que su sitio web tendría, hasta el final de las elecciones, acceso gratis (*zero rating*) para todos los usuarios. Además, firmó acuerdos de colaboración con diferentes plataformas digitales, Facebook, Google, Instagram, TikTok, Twitter, Whatsapp y Youtube, con el objeto de difundir y ampliar el alcance de informaciones oficiales sobre las elecciones.

En diciembre de 2019, el TSE editó resolución³⁵ que prohibió la contratación de envío masivo de mensajes a electores. Esta determinación, sumada a los esfuerzos conjuntos entre el TSE y la empresa Whatsapp, permitieron que sin acceder al contenido, la empresa realizara acciones para desalentar esta práctica identificada en un centenar de cuentas que operaban de esa manera. En esta misma línea, el TSE habilitó tres canales de denuncia: por medio de la aplicación Pardal, en los canales del Ministerio Público Electoral o directamente en un formulario online en el portal de la Justicia Electoral. Por otro lado, el TSE en alianza con Whatsapp creó un *chatbot* denominado "*Resuelve Dudas Electorales en Whatsapp*", canal que envía información a los electores que se registren, noticias chequeadas e informaciones oficiales sobre horarios de votación, estadísticas electorales, medidas sanitarias, entre otras.

La Misión felicita la apertura, los esfuerzos de diálogo permanente y la actuación del TSE, que implementó medidas de corto, medio y largo plazo, y logró ampliar el alcance de noticias verificadas y concientizar a la ciudadanía.

VIOLENCIA

Diversos actores manifestaron a la Misión su preocupación por el contexto de violencia en el que se llevó a cabo el proceso electoral. Representantes de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil reportaron a la Misión que múltiples candidatos/as recibieron amenazas y agresiones relacionadas con su participación. Según información recibida, desde enero del 2020, el número de homicidios relacionados con el proceso electoral oscila entre 30 y 85 personas asesinadas, lo cual refleja la necesidad de crear un registro que proporcione datos más precisos.

Esta situación además existió en candidatas y candidatos indígenas y afrodescendientes, quienes en reuniones manifestaron a la Misión haber sido blanco de ataques, en ocasiones discriminatorios y racistas, tanto en persona como a través de redes sociales.

La Misión califica el uso de la violencia como inaceptable y la rechaza enfáticamente en cualquier circunstancia, especialmente en democracia. Asimismo, la Misión muestra preocupación por el ambiente de miedo e intimidación que limita a los electores y candidatos/as a involucrarse en la política. Por otra parte, la MOE recibió información sobre la presencia e influencia de milicias y observa con preocupación que grupos asociados al crimen se involucren en el proceso electoral en algunas zonas del país.

Ante esta problemática, la Misión recomienda:

- Investigar los crímenes y hacer justicia ante los asesinatos y actos de violencia que perjudican el ejercicio de las libertades democráticas.
- Generar condiciones para la protección de los electores y candidatos/as que son objetos de estas amenazas.

³⁵ Resolución TSE nº 23.610/2019.

- Crear un registro de violencia política, tanto verbal como física, que permita documentar, identificar las causas, reportar y atender oportunamente dichos episodios.

INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

La mayoría de los actores entrevistados por la Misión manifestaron su respeto y reconocimiento por la institucionalidad, el profesionalismo y la capacidad técnica del Tribunal Superior Electoral y sus Tribunales Regionales Electorales. Asimismo, desde distintas esferas (sociedad civil, academia, entre otros) reconocieron la apertura de la autoridad electoral para tomar en cuenta la opinión de todos los actores que participan en un proceso electoral.

Por otro lado, las y los funcionarios de los TRE manifestaron sentirse parte del proceso de toma de decisiones de la institución. Destacaron además que la administración actual ha mejorado los espacios de comunicación entre los TREs y el TSE, así como las oportunidades de capacitaciones para su desarrollo profesional.

La Misión además conoció que en algunos casos, la pandemia ocasionó la reducción del personal disponible para tareas logísticas en las sedes de los cartórios – dadas sus condiciones de salud pre-existentes o por ser edad de riesgo- lo cual generó una sobrecarga a los recursos humanos disponibles. A pesar de lo anterior, la MOE atestiguó el compromiso de todo el personal dedicado a la organización y la logística de la elección.

La Misión de Observación Electoral de la OEA reconoce a las autoridades electorales y sus funcionarios por la demostrada y evidente transparencia y receptividad con la observación electoral internacional.

AGRADECIMIENTOS

La Misión de la OEA agradece la invitación del Gobierno brasileño para observar este proceso electoral. De la misma forma, el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores, la apertura y colaboración de las autoridades electorales: el Tribunal Superior Electoral (TSE), los Tribunales Regionales Electorales (TREs), y la hospitalidad y recepción del pueblo brasileño y de los diferentes actores con los que se reunió, que hicieron posible el trabajo de los expertos y observadores internacionales. La Misión continuará en terreno para la segunda vuelta con un equipo de expertos reducido, el Jefe de Misión de forma virtual, así garantizando la presencia de la OEA hasta concluir el proceso electoral.

Asimismo, la MOE agradece las contribuciones financieras de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos, Francia, Guatemala, República Dominicana, y del fondo regular, que hicieron posible el despliegue de esta Misión.