

INFORME ANTE EL CONSEJO PERMANENTE¹

Misión de Observación Electoral – República Dominicana
Elecciones Ordinarias Generales Presidenciales, Congresuales,
Municipales y de Representantes de la comunidad Dominicana en el
Exterior

15 de mayo de 2016

Presentado por: Andrés Pastrana, Jefe de Misión

Embajador, **Elliston Rahming**, Presidente del Consejo Permanente

Embajador Edward Pérez Reyes, Representante Alterno de República Dominicana ante la OEA

Señor Luis Almagro, Secretario General

Señor Néstor Méndez, Secretario General Adjunto

Representantes de los Estados Miembros y Observadores Permanentes ante la OEA

Antecedentes

La Junta Central Electoral (JCE) de República Dominicana, a través de carta fechada el 25 de febrero de 2016, realizó una invitación a la Organización de los Estados Americanos para desplegar una Misión de Observación Electoral para observar las elecciones ordinarias generales presidenciales, congresuales, municipales y de representantes de la comunidad dominicana en el exterior, convocadas para el 15 de mayo de 2016.

El Secretario General de la OEA aceptó la invitación, sujeto a la obtención de los recursos financieros necesarios, y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia (SFD) a efecto de iniciar los preparativos correspondientes.

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) en República Dominicana, fue encabezada por el ex Presidente de Colombia Andrés Pastrana, y tuvo un despliegue de 38 expertos y observadores internacionales que visitaron 292 centros en 18 provincias del país. Asimismo, 2 observadores constataron el desarrollo de la votación en Washington DC y Maryland, Estados Unidos.

¹ Presentado ante el Consejo Permanente el 7 de septiembre de 2016

La elección de 2016 se distinguió por tres características.

La primera es que se trató de un proceso general, que convocó a los ciudadanos para elegir al presidente, los parlamentarios y los alcaldes de manera simultánea por primera vez en más de veinte años.

En segundo lugar, otra situación novedosa para este proceso es la modificación, al artículo 124 constitucional que permitió la reelección presidencial inmediata.

El tercer elemento distintivo fue la implementación del uso de nueva tecnología en el proceso electoral destinado al registro y verificación de identidad de los electores y en particular al proceso de conteo de votos y transmisión de resultados.

Etapas pre-electorales

Como parte de los preparativos para este proceso electoral la República Dominicana contó con una nueva cedulación con mayores elementos de seguridad y con ello un nuevo padrón electoral, con características biométricas, que al momento del cierre estuvo compuesto por 6.765.245 electores; 50.48% mujeres y 49.16% hombres.

En temas de inclusión destacan dos medidas positivas tomadas para este proceso electoral. La primera se refiere a un plan piloto para implementar la modalidad de “voto en casa”² y la segunda se refiere al “voto penitenciario”, a través del cual se habilitaron a 1,579 ciudadanos en situación de detención preventiva.

Por otro lado, la Misión estuvo presente el 1 de mayo de 2016, para verificar el desarrollo del segundo simulacro a nivel nacional que tenía por objeto identificar y realizar los ajustes necesarios a los sistemas y a las comunicaciones que se preveían ser utilizadas de manera novedosa el 15 de mayo. Se observaron dificultades de logística, configuración, funcionamiento y distribución de los equipos.

En los días previos a la elección, la Junta Central Electoral y un grupo de partidos de la oposición solicitaron a la Jefatura de Misión sus buenos oficios para facilitar un diálogo entre las partes que estaban en desacuerdo sobre el procedimiento para el conteo de los votos. En ese sentido, la Misión celebró que la Junta haya atendido algunos de los reclamos. Sin embargo lamenta que en ningún momento, durante el despliegue de la Misión, se reunió a dialogar sobre estos temas de manera directa con los partidos. La Misión insistió en que la comunicación fluida, permanente y formal entre autoridad, partidos y ciudadanos es fundamental para el desarrollo exitoso de todo proceso electoral.

² El programa “Voto en casa” se implementó de manera piloto para personas con grave discapacidad física, permitiéndoles el sufragio en sus domicilios.

Cambios en el proceso de conteo de votación

El proceso electoral fue marcado por la introducción del nuevo sistema automatizado de conteo de votos, a pesar de que el sistema anterior de Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) era un referente regional.

Este tema modificó de manera sustantiva el proceso y la organización electoral, ya que la figura más importante de la mesa, el Presidente, se sustituyó en los hechos con el Auxiliar Técnico, pues en él recae el buen funcionamiento o no de los equipos, siendo contrario al espíritu ciudadano que prevalecía anteriormente.

Aunado a esto la Ley Electoral actual (275-97) data de 1997, lo que genera muchos vacíos legales y falta de claridad para la nueva realidad Dominicana. Esto ocasionó que la Junta Central Electoral supliera estas lagunas a través de resoluciones o acuerdos, que tuvo como consecuencia que la Junta asumió atribuciones que son tradicionalmente legislativas.

Esta facultad se utilizó, entre otros temas, para que la JCE cambiara el proceso de conteo de votos los días previos a la jornada electoral. En ese tiempo emitió cuatro resoluciones e instructivos que redefinieron las modalidades del escrutinio en las mesas. Generando nuevos retos como son la capacitación a los miembros de mesa sobre las nuevas modalidades, a los partidos políticos y ciudadanos, lo que resultó en una clara falta de certeza en una etapa clave del proceso.

El proceso de conteo originalmente automatizado y no estipulado en el artículo 127 de la Ley, donde se indica que “el secretario desdoblará la boleta leyendo en alta voz la denominación de la agrupación o partido a que corresponda la boleta y pasando ésta al presidente, quien la examinará y exhibirá a los demás miembros y delegados presentes” paso a ser mixto, pero iniciando con el procesamiento automatizado de conteo y no con el procesamiento manual según lo señala la ley, situación que llevó a desacuerdos graves entre los partidos de oposición y autoridad electoral.

Jornada Electoral

El domingo 15 de mayo, la ciudadanía dominicana expresó su voluntad en las urnas donde acudieron más del 69% de los electores y, de acuerdo con los datos consolidados por la Junta Central Electoral, un 61.74% votó a favor de Danilo Medina, quien fue reelecto como Presidente por los próximos 4 años.

En cuanto a la distribución de materiales electorales, se registraron retrasos y fallas en la entrega de los kits electrónicos. Sumado a esto, un alto número de auxiliares técnicos

no se presentó a trabajar, hecho que fue anticipado por la Junta Central Electoral, la noche del sábado, misma que se comprometió a investigar y explicar de forma detallada esta situación. Los distritos que se vieron mayormente afectados por esta situación fueron Santo Domingo, Santiago de los Caballeros y el Distrito Nacional.

La totalidad de los colegios electorales abrió, en promedio una hora más tarde de lo estipulado por ley, a pesar de todas estas dificultades iniciales. Las mesas se integraron en su mayoría con miembros titulares. Los sitios eran adecuados y fueron bien organizados para el desarrollo de la votación, garantizando así el secreto del voto. Fue patente el esfuerzo por contar con recintos adecuados para que la jornada pudiera llevarse a cabo según lo programado.

La Misión observó una importante presencia de representantes partidarios, en particular de los delegados de las candidaturas mayoritarias. Llamó la atención la actividad proselitista desplegada tanto en las inmediaciones como en el interior de los centros de votación, contrario a lo previsto en el artículo 108 de la Ley Electoral. Se observaron también aglomeraciones de personas alrededor de los recintos y, en ese contexto, se recibieron 13 denuncias sobre diversas irregularidades incluidas compra de votos y cédulas, que fueron remitidas a la autoridad correspondiente.

El cierre de las mesas se realizó entre las 6 y las 7 de la tarde, para compensar las dificultades presentadas en la apertura la JCE instruyó extender el horario de cierre de las mesas anunciándolo ya avanzada la jornada electoral, alrededor de las 3 de la tarde, lo que causó confusión. Numerosos colegios no fueron informados del cambio y procedieron a la clausura de la votación en el esquema inicial. Los procedimientos de conteo de votos no fueron homogéneos, dado que en algunas mesas se contó de manera manual y exhibiendo las boletas, mientras que en otras de forma automatizada sin mostrar los votos.

La principal fragilidad de la jornada estuvo en el uso de los equipos técnicos. En numerosos recintos faltaron equipos, no llegaron los auxiliares técnicos, o tuvieron problemas de conectividad y funcionamiento de las máquinas de control biométrico y de cómputo automatizado. Las autoridades electorales debieron ordenar el inicio de la jornada de votación aunque no estuvieran en funcionamiento las máquinas para identificar a los votantes.

La adecuada capacitación de los miembros de mesa, la familiaridad con el proceso manual, la buena predisposición y experiencia de los delegados partidarios contribuyeron a encauzar la elección sin contratiempos adicionales. En el cierre se repitieron los inconvenientes con las máquinas y la modalidad manual, contemplada en la ley pero interpretada inicialmente como contingente por la JCE, terminó siendo

indispensable en esta etapa de la jornada. La consecuencia más visible de esta situación fue el retraso en la emisión de los boletines oficiales de resultados.

Etapas post-electoral

Fue marcada por los problemas en el proceso de conteo de votos y como consecuencia en la transmisión y difusión de los resultados. El último boletín oficial con el 100% de las actas computadas se hizo público 13 días después de la jornada electoral.

Esta situación generó inconformidad y provocó movilizaciones de los partidos políticos. En este sentido la MOE recibió diversas quejas sobre la pérdida de confianza de las autoridades electorales y denuncias por escrito de diversos actores políticos, mismas que fueron remitidas a las autoridades nacionales competentes y han sido tomadas en cuenta para el presente informe.

Es importante mencionar que ya transcurrida la jornada electoral, se presentaron algunos incidentes de violencia, donde se lamentan especialmente los hechos en los que murieron 6 personas.

Desafortunadamente la Misión, no contó con los recursos que consideraba necesarios e incluidos en la propuesta y presupuesto original. Por lo que no pudo mantenerse en terreno y continuar hasta la culminación del proceso, ni aplicar todas las metodologías de observación que tiene el DECO desarrolladas, además de realizar muestras representativas de los resultados. A pesar de ello, se dio seguimiento a la distancia por medios electrónicos y a través de la oficina nacional.

En este sentido es importante resaltar que el domingo 12 de junio de 2016 en el marco de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, el Secretario General, Luis Almagro, recibió y escuchó a un grupo plural de candidatos presidenciales y militantes partidarios quienes le manifestaron sus quejas y objeciones del proceso electoral e hicieron entrega de diversa documentación, misma que fue remitida a los organismos nacionales correspondientes.

Conclusiones y recomendaciones

Luego de un profundo análisis del marco legal para estas elecciones y del trabajo de campo realizado por los expertos en materia de organización y tecnología electoral, participación equitativa de hombres y mujeres, financiamiento de campañas, acceso a los medios de comunicación y justicia electoral, la Misión reitera la importancia de que se realice una reforma estructural profunda al marco legal que rige el proceso electoral.

Un tema de la mayor importancia del cual la MOE tiene conocimiento es el relativo a la Sentencia 163/13 del Tribunal Constitucional y la ley 169/14, y sus efectos en cuanto a la garantía de los derechos políticos de los afectados, pero se toma nota que corre su curso ante la instancia pertinente para su atención, siendo ésta la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con el fin de realizar un aporte a este proceso, la Misión ofrece las siguientes observaciones y recomendaciones:

Tecnología electoral

La JCE buscó dotar de mayor seguridad a los procedimientos de identificación de los votantes y agilizar el proceso de escrutinio y cómputo de la votación. La solución consistió en el uso de tres nuevos dispositivos, uno destinado a la identificación del elector, un segundo al conteo automatizado de las boletas y un tercero para la impresión de las actas de votación.

La implementación de estas herramientas tecnológicas durante la jornada tuvo serias dificultades:

- Falta de capacitación o familiarización de los técnicos con el funcionamiento de los equipos
- Falta de condiciones de infraestructura periférica para su correcto funcionamiento
- Falta de recursos humanos para el manejo de los equipos
- Falla en el reconocimiento de los códigos de seguridad

La Misión considera importante que los procedimientos relativos al conteo de los votos estén definidos con mayor claridad en la ley, dado que es un componente fundamental de un proceso electoral que no debería estar sujeto a reglamentaciones internas emitidas por las instituciones electorales. La implementación de innovaciones tecnológicas debe ser paulatina, permitiendo que tanto la autoridad electoral como los partidos y la sociedad en su conjunto estén preparados para cambios tan significativos.

Asimismo, la MOE recomienda desarrollar y ejecutar varios simulacros, con la anticipación adecuada, que permitan a la autoridad electoral identificar y corregir errores. Lo anterior asegurará que el día de la elección las innovaciones tecnológicas cumplan con el propósito para el que fueron diseñadas, brindar certeza y transparencia al proceso.

Lo sucedido durante la jornada electoral confirma que la introducción de tecnología no posee únicamente una dimensión técnica. La implementación de avances tecnológicos

debe tomar en cuenta consideraciones políticas y sociales a fin de construir consensos indispensables para aumentar la confianza.

Financiamiento de campañas

El modelo de financiamiento público de partidos y campañas políticas en República Dominicana no está diseñado para generar condiciones de equidad en la contienda. Esto se debe a dos características fundamentales: 1) No existe ningún tipo de regulación sobre el financiamiento privado y 2) la ley electoral establece que el 80% del financiamiento público se distribuirá en partes iguales entre los partidos que obtuvieron más del 5% de los votos válidos emitidos en los últimos comicios y el 20% restante entre los demás partidos.

En este sentido, tal como lo hicieron las misiones previamente desplegadas por la OEA en el país, la MOE recomienda que se avance urgentemente en el diseño de una ley que promueva mayor equidad en la distribución del financiamiento público directo. Asimismo, se deberían establecer límites a los fondos provenientes del sector privado.

En relación con los mecanismos de rendición de cuentas, la MOE sugiere fortalecer la capacidad de fiscalización, control y sanción para los casos de violaciones a las normativas vigentes. En este sentido, es deseable impulsar modelos de coordinación interinstitucional entre todas las dependencias del gobierno involucradas con el manejo y fiscalización de los recursos, incluyendo la Cámara de Cuentas, la Junta Central Electoral, los Bancos, y el Ministerio de Hacienda.

Acceso a medios de comunicación

La Misión pudo observar también altos niveles de inequidad en el acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos en contienda. Vale mencionar que la legislación de República Dominicana establece el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado, pero estos solo representan el 0.5% del universo total de medios en el país. Es decir, las campañas se realizan mayormente a través de los medios de comunicación privados.

La legislación no regula el acceso a medios privados ni establece un límite de contratación. Esta situación pone en posición de desventaja a los partidos más pequeños que reciben menos financiamiento público directo y tienen menor capacidad de captar recursos privados. La MOE recibió quejas de distintas fuerzas políticas que aseguraron no haber podido conseguir espacios al haber sido ya adquiridos por los partidos con mayores recursos.

La Misión considera necesario establecer un marco jurídico de regulación que establezca el acceso equitativo a los medios de comunicación públicos y privados, y que garantice

el derecho a la información atendido tanto el derecho de los partidos y candidatos a difundir sus propuestas, como al derecho de la ciudadanía a estar bien informada.

Sistema de representación

El sistema electoral de República Dominicana distingue la elección del Senado y la Cámara de Diputados. Para el Senado, se utiliza el sistema mayoritario. Es elegido senador el candidato que obtenga más votos en la provincia (un total de 32 senadores). El senador recibe los votos marcados para él, pero además suma también los sufragios que se emiten por aquellos diputados de cualquiera de los partidos que forman alianza. Vale aclarar que votar por un diputado supone implícitamente un voto por el senador de la organización. Este mecanismo de elección no contempla que un votante pueda seleccionar candidatos de distintas alianzas en la elección de forma individual para las diferentes cámaras del Congreso. Debido a esto, es habitual que en el Senado un partido obtenga una absoluta mayoría.

Aunque este sistema de asignación de escaños genera condiciones de gobernabilidad, limita al mismo tiempo la pluralidad en el poder legislativo y contribuye a la concentración de poder. Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión recomienda considerar la posibilidad de que se desvinculen las votaciones de senadores y diputados.

Participación equitativa de hombres y mujeres

El aumento de la participación de mujeres en la política dominicana ha ido de la mano de la implementación de cuotas de género para las candidaturas a cargos públicos electos. De acuerdo con la legislación, las listas para diputados y regidores municipales deben incluir un 33% de mujeres. En el caso de los alcaldes, si el candidato es hombre, se debe escoger una candidata a vicealcalde. En los distritos municipales también se aplica la cuota femenina. Para esta elección, de la totalidad de las candidaturas presentadas, el 44.3% está ocupado por mujeres. Sin embargo, los cargos en los que la cuota no aplica, como en el caso del Senado, su participación es mucho menor 13%.

En ese sentido, es importante mencionar que a nivel de partidos políticos la mayoría de los cargos en las directivas nacionales están ocupados por hombres. Las mujeres candidatas con las que se entrevistó la Misión manifestaron dificultades para participar en la toma de decisiones al interior de los partidos y para conseguir financiamiento para sus campañas.

Con el fin de seguir apoyando la participación de mujeres en posiciones de liderazgo, la Misión recomienda evaluar la efectividad de las medidas afirmativas vigentes y ajustarlas de manera que sean más efectivas en su propósito de aumentar el número de mujeres en cargos de elección popular y garantizar su permanencia en el ejercicio del poder. Se podría evaluar también la necesidad de incluir financiamiento público dirigido hacia la capacitación y empoderamiento de las mujeres en los partidos políticos.

Justicia Electoral

Este proceso electoral fue el primero en que el Tribunal Superior Electoral actuó desde el inicio del proceso, lo que en ciertas ocasiones causó tensiones entre las instituciones electorales finalmente resueltas, pero hizo evidente que es necesario revisar y ajustar el modelo de medios de impugnación con el que se cuenta, donde el TSE detente la posibilidad, no sólo jurídica, sino también real, de revisar la regularidad legal y constitucional de todos los actos administrativos que emita cualquier autoridad en la materia.

En este sentido se considera recomendable establecer un sistema de medios de impugnación integral que contemple mecanismos de justicia electoral, que puedan ser ejercidos y resueltos oportunamente destinados a garantizar los principios de libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones. Con ello se avanzará en el respeto al estado de derecho que debe privar, tanto en las instituciones, como en las personas involucradas en el proceso.

Agradecimientos

Por último, la Misión desea agradecer la apertura de la Junta Central Electoral, del Tribunal Superior Electoral y de las distintas instancias del gobierno que permitió a la delegación recolectar la información necesaria para llevar a cabo su trabajo. Asimismo, agradece las contribuciones financieras de Bolivia, España, Estados Unidos, Israel, Luxemburgo y Perú que posibilitaron el despliegue de la Misión.