

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G  
CP/doc. 4451/09  
7 diciembre 2009  
TEXTUAL

INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DEL 15 DE MARZO DE 2009  
EN LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

<http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP23405T.pdf>

**ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS**

**INFORME DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DEL 15 DE MARZO DE 2009  
EN LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**

## ÍNDICE

<b>CAPÍTULO I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	1
	A. LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MOEs/OEA).....	1
	B. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA EN EL SALVADOR.....	1
<b>CAPÍTULO II.</b>	<b>SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL.....</b>	4
	A. SISTEMA POLÍTICO.....	4
	B. ESCENARIO POLÍTICO .....	5
	C. ORGANIZACIÓN ELECTORAL .....	8
	D. AUTORIDADES ELECTORALES .....	10
	E. FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA .....	13
<b>CAPÍTULO III.</b>	<b>ACTIVIDADES Y OBSERVACIONES DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL .....</b>	15
	A. ETAPA PREELECTORAL .....	16
	B. DÍA DE LAS ELECCIONES .....	24
	C. ETAPA POSTELECTORAL .....	29
<b>CAPÍTULO IV.</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	32
<b>CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES.....</b>		34
	A. VOTO RESIDENCIAL .....	34
	B. DEPURACIÓN DEL PADRÓN.....	35
	C. REFORMA A LA LEGISLACIÓN SOBRE LA PROPAGANDA Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS CAMPAÑAS .....	36
	D. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL .....	37
<b>ANEXOS</b>		39

## **CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN**

### **A. LAS MISIONES DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MOEs/OEA)**

Las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se han convertido en un instrumento esencial para la promoción y defensa de la Democracia en el continente. Las MOEs promueven el poder elegir y ser electo de manera incluyente, libre y transparente, y que la voluntad popular expresada por los ciudadanos en las urnas se respete.

Las MOE promueven el reconocimiento positivo de los derechos políticos de los ciudadanos, en especial el ejercicio del sufragio como la expresión legítima de todo ciudadano de poder elegir y el derecho a ser elegido de manera incluyente y libre, respetando el secreto de la voluntad popular. Por otro lado, la presencia de una Misión de Observación de la OEA (MOE/OEA) representa la solidaridad y el apoyo de la Comunidad Interamericana en los esfuerzos que las instituciones democráticas de los Estados emprenden en la organización y administración de sus propios procesos electorales.

Desde 1962, la OEA ha observado más de 140 procesos electorales en el Hemisferio, aunque el mayor desarrollo de estas iniciativas ha ocurrido en los últimos 15 años. En estos años, la OEA ha pasado a observar una gran diversidad de elecciones a pedido de sus Estados miembros, incluyendo elecciones generales, presidenciales, parlamentarias, municipales, consultas populares, referéndum, procesos de recolección y validación de firmas, hasta elecciones primarias e internas de los partidos políticos.

Con respecto a la República de El Salvador, la OEA acompañó las elecciones municipales de 1991, las elecciones legislativas y municipales de 1997 y la elección presidencial de 2004. En 2009, coincidentalmente se celebran de nuevo elecciones legislativas y municipales y presidenciales. La OEA acompañó también las elecciones legislativas y municipales de enero de 2009.

La Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador quiere extender un especial agradecimiento a todos los actores políticos y electorales y al conjunto de la ciudadanía salvadoreña por su apertura hacia la Misión y por su compromiso democrático. La Misión de Observación Electoral de la OEA agradece también a Brasil, Canadá, Dinamarca, España y Estados Unidos de América por el financiamiento de esta Misión.

### **B. MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA EN EL SALVADOR**

El 16 de septiembre de 2008, el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, recibió la invitación del gobierno salvadoreño para instalar una Misión de Observación que haga seguimiento a las diversas etapas de los procesos electorales que se celebrarán en enero y marzo de 2009. Sobre el particular, el 19 de septiembre de 2008 el Secretario General aceptó la invitación, y cursó instrucciones al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la Secretaría de Asuntos Políticos (SAP) de iniciar los preparativos correspondientes y gestionar la búsqueda de recursos externos para su financiamiento.

En noviembre de 2008, el Secretario General invitó al Dr. Gustavo Fernández Saavedra, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia, a presidir la Misión de Observación Electoral de la OEA en El Salvador y designó a la Sra. Betilde Muñoz-Pogossian como Subjefe de la Misión.

El objetivo principal de la Misión fue verificar que el proceso electoral observado se cumpliera de acuerdo a las normas y estándares internacionales de legitimidad y transparencia establecidas en la Carta Democrática Interamericana para garantizar “procesos electorales libres y justos”<sup>1</sup>, de acuerdo a las leyes y reglamentaciones nacionales. Asimismo, vale destacar que la Misión realiza sus labores cumpliendo con los preceptos de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones. Entre los objetivos específicos de la Misión se incluyen los siguientes:

- Colaborar con las autoridades gubernamentales, electorales y con la ciudadanía salvadoreña en general, para asegurar la integridad, imparcialidad, transparencia y confiabilidad de los procesos electorales para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y miembros de los Consejos Municipales.
- Disuadir la comisión de posibles intentos de manipulación electoral con el fin de contribuir a la consolidación de una atmósfera de confianza pública y de un clima de paz.
- Servir como conducto informal para la búsqueda y construcción de consensos en casos de conflicto entre los diferentes participantes en el proceso electoral, al igual que expresar y promover el apoyo internacional a favor del proceso.
- Finalmente, formular recomendaciones con el fin de contribuir al perfeccionamiento del sistema electoral salvadoreño.

Con el apoyo de los Gobiernos de Brasil, Canadá, Estados Unidos, España y Dinamarca y para llevar a cabo sus tareas de observación, la Misión observó la elección presidencial de Marzo de 2009 estableciendo en el país una presencia permanente de expertos y grupo móvil en Noviembre de 2008 que observó todas las etapas de organización del proceso desde la convocatoria en los 14 departamentos del país. Las elecciones presidenciales del 15 de marzo 2009 fueron observadas por un grupo de 100 observadores internacionales provenientes de 17 Estados miembros (Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad & Tobago, y Venezuela) y de cuatro Observadores Permanentes (España, Francia, Japón y Suiza). En relación al género, el 64 por ciento de los observadores fueron hombres y el 36 por ciento fueron mujeres.

Este informe está organizado en seis capítulos. El siguiente capítulo contiene una descripción del sistema político salvadoreño y la organización electoral destacando, entre otros aspectos, el sistema de partidos y padrón electoral, legislación electoral así como la composición de las autoridades electorales del país, incluye también aspectos relacionados con el entorno político en el que se llevaron a cabo los dos procesos electorales. El tercer capítulo describe la Misión, y sus principales actividades y hallazgos. El mismo está desagregado en tres secciones coincidiendo con las tres etapas observadas, a saber, la etapa pre-electoral, el día de las elecciones y la etapa post-electoral, incluyendo un resumen de las denuncias recibidas por la MOE. Mientras que el cuarto capítulo presenta las conclusiones finales del Informe, el quinto y último ofrece una serie de recomendaciones a fin de mejorar el sistema electoral de El Salvador en el futuro.

---

<sup>1</sup> “Carta Democrática Interamericana”, Capítulo V, Artículo 23.

## CAPÍTULO II. SISTEMA POLÍTICO Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

### A. SISTEMA POLÍTICO

El Salvador es una República democrática y representativa, cuya soberanía reside en el pueblo. Los órganos fundamentales del Gobierno son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, teniendo cada uno sus funciones definidas, siendo sus decisiones independientes uno del otro y no pueden ser ejercidas en ningún caso por una misma persona o por una sola institución. La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por 84 diputados, elegidos por votación popular y a ella compete la atribución de legislar; el órgano ejecutivo está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente de la República, los ministros y viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes. Finalmente el órgano judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, compuesta a su vez por 14 magistrados, las cámaras de segunda instancia y los tribunales secundarios.

El país se divide en 14 departamentos y éstos a su vez en 39 distritos, los cuales se dividen a su vez en 262 municipios. Asimismo, los departamentos están agrupados en tres zonas, las cuales son: Occidental, Oriental y Central. Cada departamento es dirigido por un gobernador en representación del Poder Ejecutivo, nombrado directamente por el Presidente de la República, y residente en la cabecera departamental. Los municipios son gobernados por los concejos municipales, elegidos cada tres años en elección directa por los ciudadanos inscritos en la circunscripción municipal respectiva.

**Órgano Ejecutivo.** Está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los ministros y los viceministros de Estado, además de sus funcionarios dependientes. El Presidente y el Vicepresidente son elegidos por sufragio popular para un periodo de 5 años. El Presidente de la República no puede ser reelecto para un segundo período en forma consecutiva.

**Órgano Legislativo.** La Asamblea Legislativa conforma al órgano legislativo. Está compuesta por 84 diputados elegidos por sufragio popular y por lo tanto jurídicamente, "representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo". "Son inviolables y no tienen responsabilidad en tiempo alguno por las opiniones o votos que emitan", según el Art. 125 de la Constitución de El Salvador. Los diputados se eligen cada tres años bajo el sistema de representación proporcional, mediante el voto libre, directo, igualitario y secreto, en elecciones populares que organiza el Tribunal Supremo Electoral (TSE). De acuerdo al Art. 76 de la Constitución, "el cuerpo electoral está formado por todos los ciudadanos capaces de emitir voto". Con esta base el TSE elabora el "Registro Electoral", el cual está constituido por todos los ciudadanos salvadoreños mayores de dieciocho años en pleno ejercicio de sus derechos y deberes políticos.

Antes de cada elección, los partidos y coaliciones legalmente inscritos deben presentar al TSE la nómina o planilla de candidatos por cada departamento y por la circunscripción nacional, de donde saldrán los nombres de los diputados electos, en proporción al número de votos que obtenga cada partido contendiente.

De los 84 Diputados que conforman la Asamblea, 64 representan los catorce departamentos de la división política del país en forma proporcional al número de habitantes de cada uno de ellos. Los restantes 20 diputados se designan a partir de los votos porcentuales de la Circunscripción Nacional, conocida como "Plancha Nacional", todo según el mecanismo previamente establecido en el Código Electoral.

**Órgano Judicial.** La Corte Suprema de Justicia es el máximo poder de decisión dentro del órgano judicial, y está compuesta por 15 magistrados. Se divide en 4 salas: Sala de lo Civil, Sala de lo Penal, Sala de lo Constitucional y Sala de lo Contencioso Administrativo, en las cuales se distribuyen funcionalmente los magistrados.

Las Salas de lo Civil y Penal conocen de los recursos de casación y apelación contra las sentencias de cámara. La sala de lo constitucional conoce sobre los recursos de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad; y la de lo contencioso administrativo, sobre el recurso del mismo nombre.

Una escala más abajo se encuentran las cámaras de segunda instancia, compuestas cada una por dos magistrados, los cuales conocen a partir de la competencia territorial que les establece la ley, siendo su competencia los recursos de apelación, de hecho o de revisión, planteados contra resoluciones dadas en primera instancia.

Posteriormente siguen los juzgados de primera instancia. Se trata de tribunales unipersonales que conocen de las materias y el territorio que les establece la respectiva ley. Pueden ser mixtos, es decir con competencia en dos o más materias. En lo penal, existen juzgados de instrucción y de sentencia. Estos se componen de tres jueces.

Los jueces de paz son los últimos en la jerarquía judicial. Son tribunales unipersonales que conocen en diversas materias (mercantil, civil) en casos de menor cuantía. También desarrollan las primeras diligencias en proceso penales y celebran las conciliaciones judiciales (Constitución Política de la República de 1983).

## B. ESCENARIO POLÍTICO

En las décadas de los años setenta y ochenta del siglo XX, El Salvador mostraba el perfil clásico de un país atrasado, exportador de productos agrícolas –café y azúcar–, con las tensiones propias de una sociedad en la que el poder económico, concentrado en pocas manos (las catorce familias), respaldado por las fuerzas armadas, confrontaba las demandas de reforma agraria y cambio de los sectores sociales menos favorecidos. El resultado fue una de las guerras civiles más sangrientas y prolongadas de América Latina, agravada dramáticamente por la influencia de factores externos, que convirtieron El Salvador en uno de los campos de batalla de la guerra fría.

La caída del Muro de Berlín alteró ese escenario. A partir de 1990, se fortaleció la relación estratégica con Estados Unidos. La Unión Soviética se desintegró y El Salvador dejó de ser punto de conflicto de la guerra fría. Sin embargo, en los años que siguieron, el empate militar no pudo quebrarse, ya que ninguna de las organizaciones en conflicto logró acumular la fuerza necesaria para derrotar a la otra. El pueblo salvadoreño, por su parte, estaba cansado de la guerra y de sus consecuencias. El resultado fueron los Acuerdos de Paz de 1992, suscritos con la activa participación de Naciones Unidas y los países latinoamericanos, acuerdos que se plasmaron más tarde en importantes reformas constitucionales, que establecieron las reglas del juego político y las bases de construcción de una sociedad democrática. Las secuelas de la guerra civil debían encontrar solución en el espacio de la democracia. Pese a todas sus limitaciones, los acuerdos de paz abrieron la puerta a un Estado salvadoreño que dio cabida a más actores políticos previamente excluidos del sistema de representación.

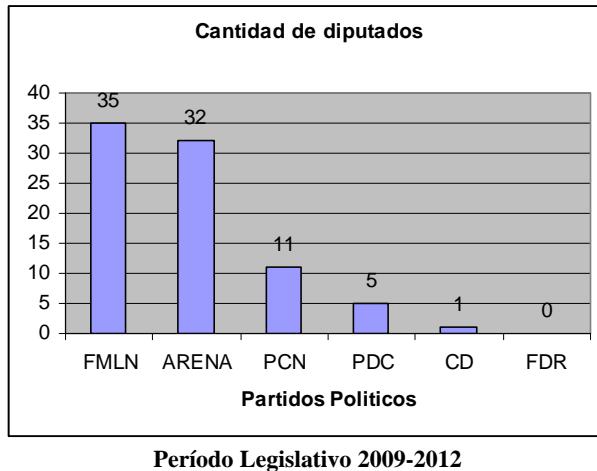
Terminada la guerra civil el país se pacificó gradualmente y la lucha armada dio paso a la competencia partidaria. Se consolidó la estabilidad política. ARENA ganó cuatro elecciones presidenciales, con una presencia dominante en el aparato estatal. El antiguo aparato guerrillero, en su mayoría agrupado en torno al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) se

transformó en organización partidaria y se incorporó a la estructura política del Estado, de manera progresiva. Comenzó por afirmar presencia en el espacio municipal y luego aumentó significativamente su representación parlamentaria. El resto de los partidos que habían tenido antes y durante la guerra civil participación en el poder político, incluida la Presidencia, como el Partido de Conciliación Nacional (PCN) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), continuaron en los noventa su presencia en las estructuras de representatividad. El actual partido Cambio Democrático (CD), producto de varias alianzas y cambios de nombre desde su creación en 1988 bajo el nombre de Convergencia Democrática, también tuvo activa vida en la política nacional tras el término de la guerra. Otro partido, el Frente Democrático Revolucionario (FDR), que ha alcanzado representación a nivel parlamentario y municipal, también emergió políticamente desde la época de la guerra civil, fruto de alianzas entre profesionales, sindicalistas y dirigentes cristianos, entre otros.

Desde el término de la guerra civil, el FMLN no había alcanzado la Presidencia del país. El partido ARENA tuvo cuatro presidentes consecutivos, incluyendo a Alfredo Cristiani (1989-1994), Armando Calderón Sol (1994-1999), Francisco Flores (1999-2004) y Antonio Saca (2004-2009).

En particular, las elecciones legislativas y municipales de enero de 2009 y las presidenciales de marzo de 2009 se dieron en un contexto político complejo debido a la posible alternancia política tras 20 años en el poder del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA). Esta fue la primera vez desde el término de la guerra civil en 1992 que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tenía posibilidades de ganar la Presidencia según la mayoría de las encuestas.

El 18 de enero de 2009 se celebraron las elecciones legislativas y municipales. En el parlamento, el Frente obtuvo 42.9% de la votación, ARENA el 38.4% (en 2006, el porcentaje de votación para estos dos partidos fue el mismo con 39% cada uno), PCN obtuvo 8.6%, PDC el 7%, Cambio Democrático 2.1% y el FDR el 1.2%. La Asamblea Legislativa de 84 miembros quedó conformada con la siguiente cantidad de diputados por partido:



A nivel municipal, los porcentajes de votación fueron similares. El FMLN se impuso al partido ARENA en cantidad de voto popular más no en cantidad de alcaldías. Sin embargo, cabe resaltar que ARENA perdió más de 20 alcaldías en comparación con las que obtuvo en 2006, mientras que el FMLN obtuvo 38 nuevos municipios, solo o en alianza con el CD o el PDC. Los datos son los siguientes:

Partido	Porcentaje de Votación	Cantidad de Alcaldías
---------	------------------------	-----------------------

FMLN	39.7	96 (21 en coalición)
ARENA	38.9	121
PCN	10.9	33
PDC	8.4	9
CD	1.2	2
FDR	1	0
Indefinidas	--	1
Total	100	262

A pesar de haber perdido el municipio de San Salvador luego de 12 años en el poder, el FMLN mejoró su posicionamiento a nivel nacional. El FMLN subió de 58 alcaldías en 2006 a 96 alcaldías en esta última elección, mientras que ARENA perdió 27 alcaldías bajando de 148 a 121. Las alcaldías ganadas por el Frente en municipios como La Unión, Izalco, Perquin, Zacatecaluca, entre otras, evidencia la resonancia del Frente en áreas rurales y tradicionalmente más conservadoras.

Las elecciones del 15 de marzo de 2009 se llevaron a cabo en este contexto. De los seis partidos que contendieron en las elecciones de enero 2009, los candidatos para la elección presidencial terminaron siendo los siguientes:

Partido	Siglas	Candidato Presidente	Candidato Vicepresidente
Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional	FMLN	Mauricio Funes	Salvador Sánchez Cerén
Alianza Republicana Nacionalista	ARENA	Rodrigo Ávila	Arturo Zablah

En la elección de marzo de 2009 se suscitó una polémica cuando el partido PCN decidió retirar su fórmula presidencial a pesar de la oposición de los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia. Estos, inclusive, interpusieron recursos de amparo ante la Corte Suprema de Justicia y el TSE, considerando que sus derechos políticos fueron vulnerados. Ninguno de esos recursos fue resuelto antes de los comicios de marzo. Ellos tienen únicamente vínculos indirectos con el derecho a postularse para cargos públicos pero sí plantean un debate interesante sobre principios de democracia.

Con la salida de la contienda de los partidos PCN y PDC, la posibilidad de segunda vuelta se desvaneció. Las encuestas durante el mes de febrero de 2009 presentaron un amplio rango de proyecciones, algunas otorgándole una ventaja de 17 puntos al candidato del Frente, mientras otros sondeos daban ganador al candidato de ARENA por una distancia mínima y dentro del margen de error.

Las elecciones del 15 de marzo se llevaron en cabo en un ambiente de tranquilidad y tolerancia y con un notable mejoramiento en las condiciones de organización del proceso electoral por parte del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

### C. ORGANIZACIÓN ELECTORAL

La Constitución de la República de El Salvador en su artículo 71 establece que son ciudadanos todos los salvadoreños mayores de dieciocho años y por ende, los derechos políticos que les corresponden según el artículo 72, son:

1. Ejercer el sufragio;

2. Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; y
3. Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determine la Constitución y las leyes secundarias (la constitución, las establece en plural, siendo esa forma mas correcta).

Todo ciudadano salvadoreño tiene como deber político, ejercer el sufragio no solo para elecciones generales, si no también en consultas populares directas, que sean contempladas en la Constitución Nacional, pero este derecho al sufragio puede ser suspendido cuando exista un auto de prisión formal, sea declarado enajenado mental o cuando se haya dictado auto de interdicción judicial. Igualmente, pierden los derechos de ciudadano:

1. Los de conducta notoriamente viciada;
2. Los condenados por delito;
3. Los que compren o vendan votos en las elecciones;
4. Los que suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a este fin;
5. Los funcionarios, las autoridades y los agentes de éstas que coarten la libertad del sufragio. Se recuperarán los derechos ciudadanos por rehabilitación expresa declarada por la autoridad competente.

El cuerpo electoral lo componen todos los ciudadanos capaces de emitir su voto y para ejercer el derecho al sufragio es condición indispensable que el ciudadano esté inscrito en el Registro Electoral elaborado por el Tribunal Supremo Electoral.

El Registro Electoral, está constituido por todos los ciudadanos salvadoreños que de acuerdo con la Constitución y las Leyes de la República se encuentren en capacidad de ejercer el sufragio. La base para elaborar el Registro Electoral es la información del Documento Único de Identidad que el Registro Nacional de las Personas Naturales está en la obligación de proporcionar al Tribunal.

La impresión de los Padrones, para efectos de votación, se hace en padrones totales municipales, los que a su vez se subdividen en padrones de hasta cuatrocientos cincuenta electores para cada Junta Receptora de Votos y en orden alfabético, comenzando con el primer apellido, seguido del segundo apellido, y en su caso, el apellido de casada, nombres y número del Documento Único de Identidad que le corresponda, así como la fotografía digitalizada del ciudadano.

Al cierre de la inscripción de electores en Septiembre de 2008, el padrón electoral estuvo conformado por 4,226,479 millones de electores, tal y como se muestra en la siguiente tabla:

PADRON AL CIERRE 2008			4,226,479
	Centros de Votación	JRV	Padrón Utilizado
<b>Elecciones Enero de 2009</b>	460	9,533	4,187,016
<b>Residentes en el Extranjero</b>			39,463
<b>Elecciones Marzo de 2009</b>	461	9,543	4,226,479

Los Partidos Políticos legalmente inscritos tendrán derecho de vigilancia sobre la elaboración, organización, publicación y actualización del Registro Electoral. Es importante destacar que en la elección presidencial de 2009, por primera vez los salvadoreños residentes en el extranjero que poseían Documento Único de Identificación -DUI- emitido en el extranjero, pudieron votar únicamente para las elecciones presidenciales, en un centro de votación designado exclusivamente para ellos instalado en San Salvador.

El presidente y Vicepresidente de la República, los Diputados a la Asamblea Legislativa y al Parlamento Centroamericano y los miembros de los Concejos Municipales, son funcionarios de elección popular, utilizando para elegir los Diputados, el sistema de representación proporcional y en el caso de las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, si ningún partido político o coalición de partidos políticos participantes ha obtenido la mayoría absoluta de votos debe ir a una segunda elección entre los partidos políticos o coalición de partidos que hayan obtenido el mayor número de votos válidos, a mas tardar treinta días después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección.

Según el artículo 208 de la Constitución Política de El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral será la autoridad máxima en esta materia, sin perjuicio de los recursos que establece la constitución por violación a la misma, siendo la ley la que determinará los organismos necesarios para la recepción, recuento y fiscalización de votos y demás actividades concernientes al sufragio y cuidará de que estén integrados de modo que no predomine en ellos ningún partido o coalición de partidos. Los partidos políticos o las coaliciones contendientes tendrán derecho de vigilancia sobre todo el proceso electoral.

Las reformas constitucionales referentes a la materia electoral, contienen disposiciones que se hacen necesarias desarrollar en el Código Electoral de manera tal que se establezcan reglas claras y precisas que garanticen la participación equitativa de las fuerzas políticas responsables de la democracia en El Salvador. La legislación electoral contenida en el Decreto 417 del 25 de Enero de 1993 y sus modificaciones (12-1-2006; 20-12-2007; 3-1-2008; 5-11-2008; 11-2-2009; 25-2-2009), regulan todo lo concerniente al sufragio, autoridades electorales, registro electoral, partidos políticos, financiamiento, candidaturas, circunscripciones territoriales electorales, proceso de votación, escrutinio, infracciones y sanciones y sobre el régimen económico especial y su patrimonio.

La duración del mandato presidencial es de cinco años y comenzará y terminará el primero (1) de Junio del año de la elección sin posibilidad de reelección (Art. 154 C.N.).

#### **D. AUTORIDADES ELECTORALES**

El sistema Electoral salvadoreño está segmentado en las diferentes instancias que mencionaremos a continuación:

##### **Organismos Electorales Permanentes**

###### **1. Tribunal Supremo Electoral**

El Tribunal Supremo Electoral como órgano permanente, está conformado por cinco (5) magistrados, quienes duran en su función por un periodo de cinco (5) años, elegidos por la Asamblea Legislativa; tres (3) de ellos de cada una de las ternas propuestas por los tres (3) partidos o coaliciones que hayan obtenido el mayor números de votos en la última elección presidencial, los otros dos (2) restantes son elegidos con el voto favorable de por lo menos los dos (2) tercios de los Diputados electos de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia, quienes deben cumplir

los requisitos para ser Magistrados de las Cámaras de Asegunda Instancia y no tener afiliación partidista. De igual manera hay cinco (5) Magistrados suplentes elegidos en igual forma que los propietarios. La Presidencia de la Institución le corresponderá al Partido o Coalición legal que obtuvo la mayor cantidad de votos en la última elección presidencial.

El Tribunal Supremo Electoral es un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y no está supeditado a ningún organismo alguno del Estado. Sus resoluciones, en el ejercicio de sus atribuciones son de obligatorio cumplimiento para las autoridades civiles, militares, partidos políticos y ciudadanos a quienes se dirijan y el incumplimiento de estos les hace incurrir en responsabilidad.

La composición actual del TSE y sus funciones sobresalientes están resumidas en las siguientes líneas:

Sr. Walter Araujo Morales – Magistrado Presidente

Sr. Eugenio Chicas Martínez – Magistrado Propietario

Lic. Luis Julio Eduardo Moreno Niños – Magistrado Propietario

Lic. Eduardo Antonio Urquilla Bermúdez – Magistrado Propietario

Lic. Mario Alberto Salamanca Burgos – Magistrado Propietario

Como suplentes:

Dr. Carlos Mauricio Molina Fonseca

Licda. Silvia Idalia Cartagena de Mármol

Lic. Oscar Morales Herrera

Lic. José Antonio Hernández

Lic. José Edgardo Monge Galdámez

Entre las principales obligaciones del TSE, como un Organismo colegiado se destaca:

- Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución y las Leyes que garanticen el derecho de organización y participación política de la ciudadanía y partidos políticos.
- Convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales relacionados con la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y miembro de los Concejos Municipales.
- Practicar el escrutinio preliminar y definitivo de los distintos tipos de elección, firmar y entregar credenciales a los funcionarios electos, divulgar lo relacionado a los procesos electorales, y demás actividades administrativa de los procesos eleccionarios.

La Junta de Vigilancia Electoral es un ente externo al TSE que se encarga de la fiscalización de las actividades de las dependencias del Tribunal y de los organismos electorales temporales.

## 2. Junta de Vigilancia Electoral

La Junta de Vigilancia Electoral es un organismo de carácter permanente, con funciones de fiscalización del ente electoral permanente y temporal y sus dependencias. Cada partido político tendrá derecho de acreditar ante el Tribunal, un representante propietario y un suplente para los efectos de vigilancia permanente. Lo anterior está establecido en el artículo 138 y 139 del Código Electoral. También el Art. 130 señala que todo partido político o coalición legalmente inscrita tendrá derecho a vigilar en forma temporal el proceso eleccionario desde la convocatoria a elecciones. Esta

vigilancia les da facultad de velar porque en el proceso eleccionario se cumplan todas las disposiciones que establecen las leyes y denunciar las anomalías que se observen.

#### **Composición de la Junta de Vigilancia Electoral**

<b>Partido</b>	<b>Director Propietario</b>	<b>Director Suplente</b>	<b>Técnico</b>
<b>ARENA</b>	Carlos Araujo Morales	Tania Jiménez Morales	Josué Martínez Serrano
<b>FMLN</b>	Vilma Sorto de Benavides	Osmin Molina Ríos	Mauricio Jesús Hernández
<b>PDC</b>	Fredis Guevara	Edwin Núñez	Claudia Silva de Núñez
<b>PCN</b>	Ciro Zepeda Menjívar	Alexander Melchor López	Pedro Antonio Barrera
<b>CD</b>	Juan José Martell	Sandra Mejía Zambrano	Juan Carlos Rodríguez
<b>FDR</b>	Julio Cesar Marroquín	Ernesto Ortíz Benavides	Guillermo Guillen Villeda

### **3. La Fiscalía Electoral**

El Fiscal Electoral es nombrado de conformidad a la Ley Orgánica del Ministerio Público y depende de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía Electoral podrá abrir expedientes de oficio o a petición de una de las partes involucradas. El Código Electoral señala que el Fiscal Electoral en ninguna circunstancia podrá inhibirse de actuar conforme a lo establecido en la ley electoral, sus actuaciones está supeditadas únicamente a la Constitución de la República, al Código Electoral y al Tribunal Supremo Electoral.

La Fiscal Electoral es la Licenciada Elena Margarita Morán de Mejía y su suplente el Dr. Juan Gilberto Cardona Jiménez. La Fiscalía General de la República también designa fiscales electorales el día de la elección en los Centros de Votación.

### **Organismos Electorales Temporales**

#### **1. Junta Electoral Departamental (JED)**

Son organismos temporales creados por el TSE para que desempeñen sus funciones durante el proceso y evento electoral en cada uno de los catorce (14) Departamentos del país. Posterior a la elección, las JED tienen la responsabilidad de realizar el escrutinio definitivo con el apoyo del TSE.

Las JED tendrá su sede en la cabecera departamental con jurisdicción en sus respectivos departamentos y se integrará en un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro (4) de ellos participarán con derecho propio a propuesta de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección y el quinto elegido por sorteo entre el resto de los partidos o coaliciones que participen en las elecciones y serán nombrados por el TSE según el artículo 109 del Código Electoral. La excepción a esta estructura se presentó en las elecciones Presidenciales del 15 de Marzo de 2009 cuando estaba conformada por cuatro (4) miembros de los partidos en contienda. Para el evento del 18 de Enero de 2009, las JED fueron Juramentadas el 20 de Septiembre de 2008 mientras que para el 15 de Marzo fueron nombrados el 16 de Febrero de 2009.

#### **2. Junta Electorales Municipales (JEM)**

Las Juntas Electorales Municipales (JEM) son organismos temporales en cada municipio durante el proceso y evento electoral de que se trate. Según el artículo 113 del Código Electoral, tendrá su sede y jurisdicción en el municipio correspondiente e igualmente se integrará con un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro (4) de ellos propuestos de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última

elección y el quinto elegido por sorteo entre el resto de los partidos o coaliciones que participen en las elecciones y serán nombrados por el TSE. Para el funcionamiento y la toma de decisiones de las mismas, será necesario contar con un mínimo de tres (3) miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Existirán doscientas sesenta y dos (262) Juntas Electorales Municipales a nivel nacional. La estructura, igualmente fue conformada por cuatro (4) miembros para la elección del 15 de Marzo de 2009.

### **3. Juntas Receptoras de Votos (JRV)**

Treinta (30) días antes de cualquier evento electoral, el Tribunal Supremo Electoral nombrará a las Juntas Receptoras de Votos, las cuales estarán integradas por un número máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes; cuatro (4) de ellos propuestos de aquellos partidos políticos contendientes que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección y el quinto elegido por sorteo entre el resto de los partidos o coaliciones que participen en las elecciones. El TSE debe distribuir equitativamente entre las propuestas los cargos de Presidente, Secretario, Primer Vocal, Segundo Vocal y Tercer Vocal, con una asignación porcentual equivalente al veinte (20%) por ciento de cada cargo para cada instancia proponente. Las JRV podrán constituirse con un mínimo de tres (3) miembros propietarios y sus respectivos suplentes y ejercerán su función en la mesa que les corresponda el día de la elección. Para la elección del 18 de Enero se contaba con 9,533 JRV's compuesta por la estructura mencionada en líneas anteriores mientras que para la elección del 15 de Marzo se contaba con 9,543 JRV's compuesta por cuatro (4) miembros de los partidos en contienda, justificándose el aumento de diez (10) mesas por el voto de los Salvadoreños residentes en el extranjero a quienes se les ubicó en un centro de la capital de la República.

## **E. FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA**

El financiamiento de las campañas electorales constituye uno de los aspectos más controvertidos en las democracias contemporáneas. En América Latina de manera progresiva se ha extendido la legislación en la materia para asegurar procesos electorales transparentes, libres y equitativos, y al mismo tiempo que para preservar la independencia de los gobiernos frente a los intereses privados o, más grave, ilegales. En la mayoría de las elecciones, este tema despierta polémicas y controversias: la presidencial salvadoreña no constituyó una excepción.

En el caso salvadoreño, los partidos políticos no están normados en la forma en que obtienen fondos para sus campañas electorales, ni existen leyes que exijan límites al dinero recaudado. El Capítulo VI del Código Electoral titulado “Régimen de Financiamiento Estatal o Deuda Política para el Desarrollo Democrático” enuncia el derecho de los partidos políticos de recibir financiamiento del Estado por voto válido<sup>2</sup>, sin embargo, tiene lineamientos muy laxos. La normativa no pone topes, no tiene mecanismos de rendición de cuentas, no regula el acceso a los medios, ni obliga a difundir públicamente este tipo de información. De la misma forma, no existe una normativa que obligue a difundir públicamente este tipo de información. Durante estas últimas elecciones, ha resurgido el debate sobre la necesidad de contar con este tipo de legislación para poder transparentar el gasto y uniformar la capacidad de difusión y de campaña electoral de todos los partidos políticos.

En 2009, hubo un consenso en la sociedad sobre la duración excesiva de la campaña, cuyo inicio anticipado y fuera de los plazos legales no pudo ser evitado por el TSE. Ese descontrol tiene una incidencia directa sobre el costo de las campañas electorales y por lo tanto agrava las desigualdades entre partidos.

---

<sup>2</sup> En 2009, las cifras fueron establecidas de la siguiente manera: por cada voto para alcalde 1.9 dólares, por diputado 2.5 y por presidente 4.7, montos que fueron los más altos entregados desde que se distribuyen recursos públicos).

Esta situación crea condiciones poco propicias para una competencia electoral equitativa entre las distintas fuerzas. Por la trayectoria política y electoral propia de El Salvador, estos desbalances, la brecha entre la cantidad de espacios publicitarios contratados por unos y otros, no han impedido que la disputa entre los dos principales partidos tienda a ser equilibrada, con niveles de votación próximos en todas las consultas, por lo tanto, sin relación directa con los recursos invertidos en la contratación de espacios en los medios masivos. La actual situación del financiamiento político podría afectar las oportunidades de representación de nuevos actores.

La reglamentación del financiamiento de la propaganda a través de los medios de comunicación es igualmente compleja, con dificultades relacionadas con la libertad de prensa hasta con problemas de carácter técnico. Una desproporción manifiesta de los financiamientos y de la utilización de los espacios -publicitarios o informativos- en los medios afecta la igualdad de oportunidades para las diversas posiciones políticas y la posibilidad para el ciudadano de tomar una decisión en condiciones adecuadas.

Los medios de comunicación deben realizar su trabajo sin restricciones o presiones. Por ello, el tema debe ser regulado más que con la reglamentación por la ética periodística, y más que estar sujeto a controles administrativos, debería avanzar con impulsos de la propia sociedad civil.

### **CAPÍTULO III. ACTIVIDADES Y OBSERVACIONES DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL**

Durante su permanencia de cuatro meses en el país anfitrión, la MOE estuvo presente en el proceso de preparación técnica, jurídica y política de los comicios, en varios terrenos. La Misión se entrevistó con el Presidente de la República, la Canciller, el Tribunal Supremo Electoral, los candidatos presidenciales, la comunidad internacional y donantes. Todos destacaron la importancia de la presencia de la OEA, subrayando que su conocida imparcialidad y profesionalismo aumentan la confianza de la ciudadanía en la limpieza y transparencia del proceso electoral. En ese período, la MOE cubrió las siguientes fases y niveles de observación.

- La organización y administración del proceso electoral. Observó la composición y conducta de órganos electorales; la constitución de los registros electorales; el proceso de impresión de las papeletas; la impresión del Padrón Electoral; las pruebas y simulacros del sistema de transmisión de resultados.
- La campaña electoral. Observó las condiciones de libertad de organización, de movilización de los partidos y de acceso a medios de comunicación.
- El proceso de votación. Con una amplia cobertura nacional, estuvo presente en la totalidad de los municipios de El Salvador.
- El escrutinio. Su equipo base permaneció en las salas de cómputo verificando su corrección.
- La fase post electoral. Proclamación de resultados y entrega de credenciales a los oficiales electos. Recibió y procesó las denuncias y quejas de los ciudadanos y partidos que participaron en el proceso electoral.

Con un equipo técnico especializado, con experiencia en numerosos procesos electorales en América Latina, abarcó una variada gama temática, desde los de la gestión político-diplomática, hasta los propiamente técnico-electorales --relacionados con el padrón electoral--; el registro y cedulación de ciudadanos; la aplicación y reglamentación de la Ley Electoral; la atención a los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil; el seguimiento y monitoreo de medios; la preparación logística de los comicios; las condiciones de seguridad de la documentación y de los recintos electorales; la transmisión y procesamiento de datos; el escrutinio; la proclamación de los ciudadanos electos.

Los siguientes fueron los resultados del acto electoral del 15 de marzo de 2009:

	Número de votos	Porcentaje de votación
<b>Mauricio Funes - FMLN</b>	<b>1.354.000</b>	<b>51.32%</b>
<b>Rodrigo Ávila - ARENA</b>	<b>1.284.588</b>	<b>48.68%</b>

En general, la elección presidencial del 15 de marzo fue organizada y conducida por el Tribunal Supremo Electoral de forma técnicamente eficiente y políticamente correcta, con fallas menores, habituales en procesos complejos. Los temores que expresó la Misión en el Informe Verbal de la Misión de Observación Electoral del proceso legislativo y municipal de enero 2009 sobre la composición paritaria de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos fueron superados por el comportamiento respetuoso y ajustado a la ley de los miembros de esas instancias. Las decisiones se adoptaron oportunamente y sin problemas, de modo que el Tribunal pudo anunciar los resultados preliminares con muy poco atraso respecto de la hora que se había fijado como objetivo. El conteo definitivo de los votos en los días subsiguientes también concluyó satisfactoriamente, esta vez antes del plazo previsto.

La ciudadanía participó masivamente, con 62.92% de participación electoral, uno de los índices de votación más altos de la historia democrática de El Salvador. Acudió a las urnas de forma ordenada, sin fricciones ni actos de violencia política. Se trató de una ratificación inequívoca de su voluntad de convivencia democrática, hecho que sin duda influyó en el comportamiento de los partidos políticos, en el curso de ese día. ARENA y el FMLN demostraron nuevamente su capacidad de organización y movilización partidaria. Lo hicieron de manera vibrante, pero respetuosa del adversario, con muy pocos incidentes.

A continuación se describen los principales aspectos observados en cada una de las etapas del proceso electoral.

#### **A. ETAPA PREELECTORAL**

Para las elecciones presidenciales de marzo de 2009, el escenario de fuerzas cambió dejando el campo para los contendientes de los dos principales partidos políticos del país, ARENA (Alianza Republicana Nacionalista) y FMLN (Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional). Durante la campaña electoral, hubo una fuerte polarización política a nivel partidario, con nutrido uso de los medios de comunicación y de los espacios de la vía pública. Meses antes de las elecciones de enero, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos convocó a todos los partidos políticos para que firmaran un protocolo de conducta para prevenir hechos de violencia política o electoral. Pese a la voluntad de acuerdo, se produjeron varios incidentes con saldo de heridos, principalmente como producto de la búsqueda de control de espacios públicos, destrucción de propaganda de los partidos contrarios y enfrentamientos callejeros. Sin embargo, estos hechos no desembocaron en un ambiente de violencia generalizada, y nunca se puso en riesgo el curso de la campaña electoral ni la realización de los comicios.

La etapa preelectoral se caracterizó por una gran disgregación del voto. Todos los sondeos de opinión dieron ganador al candidato del FMLN durante 2008, algunos por más de diez puntos de ventaja, mientras otros le otorgaban la victoria dentro del margen de error. La situación de incertidumbre sobre el verdadero apoyo en la opinión pública tuvo un cambio de tendencia tras las elecciones municipales y legislativas de enero.

Aunque el FMLN se impuso a nivel municipal y parlamentario, el triunfo de ARENA en San Salvador en enero 2009 probó ser lo suficientemente simbólico para reactivar la campaña electoral del partido de gobierno para esta elección presidencial, que renovó la fuerza del aparato partidario, convocó a líderes históricos que se habían alejado de la colectividad y produjo un acercamiento de las proyecciones en las encuestas. Salvo la encuesta de la Universidad Centroamericana (UCA) que incluso aumentó la distancia entre Funes y Ávila, el resto de los sondeos comenzó a reflejar tras la pérdida de San Salvador una ventaja más moderada del candidato de izquierda. Asimismo, por primera vez se publicaron sondeos que le daban una leve ventaja al candidato de derecha. El resultado final, con una diferencia de 2,6% demostró que efectivamente la distancia entre ambos candidatos era más pequeña que las proyecciones de 2008, aunque inobjetable.

Luego de las elecciones legislativas y municipales de enero el panorama de la campaña presidencial se polarizó más al abandonar la carrera electoral los otros dos partidos que llevaban candidatos, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN). Aunque las dirigencias de ambas colectividades apoyaron inmediatamente al candidato de ARENA, otros dirigentes de figuración nacional, además de autoridades municipales y grupos de base, contradijeron la decisión partidaria y expresaron públicamente su apoyo al candidato Funes. El resultado final de las elecciones presidenciales confirma que el voto de estos dos partidos se dispersó

entre los dos candidatos de mayor apoyo, beneficiando finalmente al representante del FMLN, que ya llevaba una ligera ventaja según la mayoría de las encuestas.

### **1. Actividades de la MOE/OEA**

En todo el país, la MOE/OEA mantuvo contacto con las autoridades electorales, los partidos políticos, candidatos, la fuerza pública, las demás misiones de observación nacionales e internacionales y la sociedad civil. En San Salvador, el Jefe de Misión, la Sub jefa de Misión y los miembros del grupo base mantuvieron una fluida comunicación con El Presidente de la República, los magistrados del TSE, el Fiscal General de la Republica, la Fiscal Electoral, los candidatos presidenciales, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, los Partidos ARENA y FMLN. De igual manera, se realizaron reuniones con el cuerpo diplomático de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos, los miembros de la sociedad civil organizados. Asimismo, el Jefe de Misión se desplazó a algunos departamentos del país a fin de observar el estado de la organización electoral en la región.

Además, la MOE/OEA observó numerosos actos de campaña, incluyendo los cierres el fin de semana antes de la elección. Los observadores asistieron también sesiones de capacitación para los miembros de las JEDs, JEMs e Instructores partidistas para la capacitación de los miembros de las JVRs y los vigilantes de los partidos políticos. La MOE/OEA observó también los simulacros del TREP.

A lo largo de la etapa preelectoral de ambos procesos electorales, luego de mantener un ciclo de entrevistas y reuniones periódicamente con las autoridades electorales nacionales y departamentales al igual que miembros de la sociedad civil organizada como también otros organismos de observación nacional e internacional, uno de los temas de mayor relevancia directamente relacionado con el sufragio de la ciudadanía salvadoreña lo fue el de la depuración del registro electoral y la emisión del documento de identidad. Para ambas elecciones del 2009, todos los partidos políticos tuvieron acceso al padrón electoral, el cuál contiene los nombres, fotos y números de DUI de los votantes. Sin embargo, no todos los campos del registro electoral estaban accesibles a todos los partidos.

Dada la negativa a implementar los manuales elaborados por la OEA el año anterior a la elección con referencia al acceso diferenciado al Registro Electoral y la auditoria a los procesos informáticos, era de opinión pública que solo el partido de gobierno tenía acceso a todos los campos de dirección del registro electoral por lo que tenían acceso a información relevante del elector en ventaja de los demás partidos políticos. Solo después de las elecciones del 18 de Enero de 2009 (26 de Enero de 2008) y en camino a las presidenciales, se les permitió a los demás Magistrados y la Junta de Vigilancia Electoral, el acceso a todos los campos de la dirección residencial y otros temas inherentes al Registro Electoral. La falta de acceso al registro genera dudas sobre la pureza del sufragio y entre las dudas más relevantes se encuentran la existencia de fallecidos, extranjeros, trashumancia electoral (personas que se trasladan a municipios ajenos al de su municipio real en el padrón).

En lo relacionado con la entrega de documentos, vale resaltar que así como en la elección legislativa y municipal de enero de 2009, en la elección presidencial no se autorizó el acceso de los observadores a los DUI centros. Esta situación persistió hasta la víspera de las elecciones presidenciales, pese a las llamadas telefónicas que se recibieron de las autoridades del Registro Nacional de Personas el jueves 12 de marzo, ofreciendo abrir sus centros a la observación de la OEA.

### **2. Organización electoral y administrativa**

La MOE/OEA observó que el TSE cumplió con el cronograma de actividades de proceso electoral, cumpliendo en un alto porcentaje con los términos establecidos y si bien es cierto, en algunos casos se dieron desfases, estos no incidieron en el resultado de la celebración del evento.

La MOE/OEA observó que el TSE se mostró incapaz de actuar como un ente colegiado. Si bien la mayoría de las resoluciones fueron suscritas por tres de los cinco magistrados, esta situación generó un ambiente de conflicto y desconfianza permanente. A pesar de ello, la MOE/OEA confirmó que el Tribunal Supremo Electoral actuó como garante de la voluntad popular por cuanto las dificultades entre los magistrados no impidieron en ocasiones, el avance de los preparativos electorales conforme al cronograma establecido.

La MOE/OEA constató que el proceso de auditoría y distribución del material electoral se desarrolló de conformidad con el calendario establecido, y con el comprometido control por parte de los partidos políticos y sectores de la sociedad civil. También se observó que los funcionarios encargados de la organización electoral trabajaron durante la última etapa del proceso bajo la fiscalización de personeros técnicos de los partidos políticos. Además, existió una campaña de promoción e información sobre el proceso de votación por los medios de comunicación social.

No obstante, la MOE/OEA desea destacar la falta de seguridad del material electoral en algunos casos, así como su precario almacenamiento en algunos departamentos y municipios, esto debido a las condiciones de los inmuebles que albergaban las Juntas.

La MOE/OEA dio seguimiento a los preparativos para el buen funcionamiento del Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales (CNPRE) y sus diferentes simulacros y pruebas realizadas. Hizo recomendaciones técnicas para controlar vulnerabilidades en su funcionamiento y superar dificultades puntuales en su ejecución. La MOE/OEA desea resaltar que las sugerencias fueron acogidas por el TSE.

La MOE/OEA recibió, por parte de los partidos y movimientos políticos, y ciudadanos en general, quejas y denuncias relacionadas, entre otros temas, con el uso de recursos del Estado en la campaña política, la existencia de personas fallecidas en el padrón electoral, la habilitación indebida de electores y la duplicación de DUIs. También se evidenció confusión en cuanto a la votación de salvadoreños residentes en el extranjero.

En el caso particular de problemas con el padrón, la MOE/OEA constató el “exceso” de inscritos con respecto a la población en edad de votar (más de medio millón de diferencia). Otro problema, también relacionado con los DUI y el Padrón, se da con ciudadanos que tienen un documento de identidad pero cuyos nombres no figuran en el registro electoral el día de la votación o con personas cuyo DUI tiene inconsistencias o se encuentra muy deteriorado. Este problema, marginal en otras realidades electorales, parece más serio en El Salvador. Finalmente, el tercer problema proviene del “voto por orden alfabético”, el cual tiende a concentrar las JRV en las cabeceras de los municipios o en algunos grandes centros de votación además de favorecer a los partidos políticos con mayores recursos para facilitar el traslado de electores. Ese sistema puede ser pertinente en contextos de extrema tensión, para preservar la seguridad, y por lo tanto la libertad de los votantes o para limitar el riesgo de fraude en las comunidades pequeñas y aisladas. Por ello, en su tiempo, el “voto domiciliario” fue adoptado en varios países de América Central. Sin embargo, a pesar del transporte gratuito ofrecido por los partidos y por el TSE para el traslado de los votantes, es evidente que el “voto domiciliario” implica graves incomodidades si un ciudadano debe desplazarse varios kilómetros para llegar a su lugar de votación. Estas dificultades y costos aumentan de forma considerable para los votantes de sectores populares que no cuentan con vehículos propios y para los

ciudadanos con dificultades para desplazarse (enfermos, ancianos, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, amas de casa, etc.).

### **3. Composición de las Juntas Electorales**

El retiro de los candidatos presidenciales del PCN y del PDC obligó al TSE a una recomposición de todas las Juntas Electorales, departamentales y municipales. Resolvió que esas Juntas estarán conformadas por cuatro miembros, dos de ARENA y dos del FMLN. Por cierto, esa composición podría estancar las decisiones de esos órganos, en caso de empate. Para evitar ese riesgo, la Misión sugirió que se tratara de restablecer el carácter impar de ese cuerpo colegiado, mediante la inclusión de quinto miembro.

El TSE valoró positivamente la recomendación, pero advirtió que su implementación era muy difícil, atenta la posición de los partidos contendientes de tener el mismo número de parciales en los tribunales transitorios (JED, JEM y JRV).

Sin embargo, a su iniciativa, a fin de evitar el estancamiento del proceso a la hora del conteo de votos, la Asamblea Legislativa dictó disposiciones transitorias en virtud de las cuales “el acta de cierre y escrutinio tendrá validez para todos los derechos legales si la misma es elaborada y firmada por al menos dos de los miembros propietarios de cada junta”. Esta disposición, originada en lo recomendado por la Misión, funcionó apropiadamente, como ya se dijo antes. Sin embargo, el problema no está totalmente resuelto. Persiste la posibilidad de que produzca empantanamiento, en otras circunstancias, con otros actores.

### **4. Campañas Electorales: ARENA y FMLN**

En cuanto a las campañas electorales, las mismas se llevaron a cabo en un ambiente de relativa tranquilidad aunque con confrontaciones fuertes entre los dos bandos políticos. En el caso de la propaganda electoral, la falta de una buena regulación en el Código Electoral permitió ciertos abusos de lado y lado, entre ellos la llamada “propaganda negra o sucia” y la existencia de ataques personales entre los candidatos y partidos políticos.

En particular, ARENA y un grupo adscrito al partido denominado Fuerza Solidaria produjeron avisos televisivos donde advertían sobre el riesgo que para el país implicaba la posible elección de Mauricio Funes como presidente. El contenido de las cápsulas televisivas advertía sobre la posible influencia de Venezuela en un eventual gobierno de Funes, además del riesgo de penetración del comunismo internacional. En general, el contenido advertía sobre los riesgos que para la estabilidad institucional tendría el control del FMLN de la presidencia del país, lo que implicaría un retroceso de los logros alcanzados bajo las administraciones de ARENA.

El lema de campaña de ARENA para la presidencial se estructuró en torno al mensaje “Vota con sabiduría”. El plan de gobierno se basó en la generación de nuevos “pactos sociales”, en diversos temas, principalmente en las áreas de seguridad, institucionalidad y reformas legales. En su extenso plan de gobierno, bautizado como “País más justo”, anunció la construcción de más de 20 mil viviendas sociales, además de focalizar los subsidios en los sectores más vulnerables. Asimismo, se comprometía a duplicar el presupuesto de salud en los próximos años.

El candidato Rodrigo Ávila recorrió el país extensamente. Ya a fines de noviembre de 2008 había cubierto alrededor del 90 por ciento de las municipalidades del país. Asimismo, luego del triunfo de ARENA en el municipio de San Salvador en enero de 2009, la campaña adquirió un nuevo impulso político, recuperándose un sentido triunfalista en la estrategia comunicacional, instaurándose la idea de que la victoria a nivel presidencial era posible pese a la tendencia negativa que marcaban

las encuestas (la mayoría de los sondeos habían dado ganadora a la opción de la candidata del FMLN Violeta Menjívar).

El Ejecutivo realizó por lo menos cuatro denuncias de importancia que ponían en entredicho la capacidad de gobernabilidad y transparencia del FMLN. Posteriormente, y tras el ataque al campamento de las FARC en Ecuador realizado por fuerzas militares colombianas, el gobierno recopiló información supuestamente proveniente de las computadoras de Raúl Reyes donde se hablaba de una posible relación FARC-FMLN. Asimismo, el gobierno del presidente Saca lanzó denuncias finalmente no probadas sobre la existencia de grupos armados en todo el país, controlados por el FMLN, y la supuesta existencia de cuentas secretas en la campaña de Funes, acusación que se dio la semana previa a la elección del 15 de marzo y que fue neutralizada cuando el candidato de centro-izquierda aclaró que la cuenta no era secreta y que consistía en un préstamo realizado por un empresario que hasta ese día era identificado como más cercano con ARENA.

El FMLN, en tanto, desarrolló la idea del cambio, con el lema “Un cambio seguro”. Llamó a la población a evaluar los temas pendientes en la sociedad salvadoreña que no habían sido resueltos en 20 años de gobierno, entre ellos la pobreza, la igualdad de oportunidades, el empleo y la protección social, entre otros. Asimismo, durante la campaña, el FMLN denunció constantemente la posibilidad de fraude, llamando cotidianamente a la población a participar activamente a nivel de mesas y en todas las instancias del proceso electoral para evitar irregularidades en el manejo del voto. Denunció, asimismo, la campaña electoral de ARENA como una “campaña del miedo”, señalando que la estrategia correspondía a un uso sistemático de ese tipo de mensajes ya realizados en campañas anteriores.

Funes, asimismo, se reunió con decenas de grupos de interés y de la sociedad civil, realizando una fuerte campaña de “gobernabilidad”, dando garantías de que asumiría una eventual presidencia con una agenda moderada de transición, respetando los fundamentos del modelo económico y político. Sin embargo, entró en varias ocasiones en contradicción con la dirigencia histórica del FMLN, que aclaraba al mismo tiempo su compromiso con un modelo socialista, y con medidas reivindicacionistas fuertemente simbólicas, como poner término a la dolarización, derogar la Ley de Amnistía de 1993 y revisar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Funes, en varias entrevistas a medios de comunicación nacionales y extranjeros, insistió en relativizar esos elementos pendientes de la agenda de un eventual gobierno del FMLN, aclarando que no buscaría el socialismo sino una versión más cercana al modelo brasileño, una social democracia que dejara actuar al mercado, aunque con regulaciones suficientes para no afectar a los sectores más vulnerables. Garantizó, asimismo, mantener la dolarización y el TLC con EU. Sin embargo, sí aclaró que buscaría aumentar las medidas de regulación económica.

Los cierres de campaña tuvieron lugar el fin de semana antes del cierre de campañas pautado para el 11 de marzo. El FMLN tuvo su cierre el día sábado 7 de marzo, y el domingo 8 lo tuvo el partido ARENA. Hasta último momento los candidatos buscaron atraer a los indecisos. El último sondeo del Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, señalaba la existencia de un 28.2% de indecisos. Los eventos públicos fueron masivos, con clara ventaja del FMLN en presencia callejera, según observaciones hechas por la MOE/OEA.

Por otro lado, a nivel mediático se percibió en las últimas semanas un alto clima de polarización entre los dos partidos, en donde acusaciones y descalificaciones entre unos y otros se difundieron diariamente en los canales de televisión, periódicos y radios. La figura de líderes políticos de otros países como Hugo Chávez, Fidel Castro y Daniel Ortega hicieron parte de las

campañas publicitarias de ARENA en contra del FMLN. Asimismo, durante el cierre de campaña ocurrieron varios hechos violentos que no desembocaron, sin embargo, en violencia generalizada.

Cabe resaltar que días antes de la elección, hubo acusaciones contra el Presidente Saca y el candidato Ávila, que realizaron varias entrevistas y apariciones en radio y televisión. Aunque no llamaban al voto, acción ya prohibida esos días por la ley electoral, sí utilizaban constantemente los lemas de campaña del partido de derecha, lo que fue calificado por el FMLN como intervención electoral. El FMLN, en tanto, insistió hasta el último minuto del sábado y durante toda la jornada del domingo sobre la posibilidad de fraude, llamando constantemente a través de los medios de comunicación a “cuidar” cada voto y acudir masivamente a las urnas.

## **5. Proceso de Escrutinio, Transmisión, Procesamiento y Presentación de Resultados Preliminares (TREP)**

Luego de las elecciones de enero 2009, la Misión de Observación de la OEA había recomendado un análisis de las deficiencias presentadas en esa elección para así mejorar los sistemas para el escrutinio, transmisión, procesamiento y presentación de los resultados de las elecciones presidenciales de marzo al igual que continúo dando seguimiento a cada uno de los simulacros. Con la experiencia del anterior proceso de enero de 2009, el TSE decidió efectuar algunos cambios al sistema y la realización de dos simulacros el uno y ocho de marzo de 2009.

Los cambios consistieron en integrar al sistema principal, a una empresa privada Universal Identification Solution (UIS) en la fase de grabación y verificación, asimismo continuaron con el apoyo y acompañamiento de los expertos internacionales de CAPEL. A consecuencia de estos cambios los módulo de control de auditoría y presentación de resultados, no estuvieron habilitados para el simulacro del primero de marzo. Tema que podría ser sensible si no se habilitaba antes de la elección.

En el último simulacro del domingo ocho de marzo de 2009, existieron inicialmente inconvenientes en la transmisión y recepción de actas y algunas inconsistencias en el sistema como aceptar actas con un número mayor de electores a lo establecido (450), esto por la eliminación de filtros en el sistema. Estas inconsistencias fueron detectadas por la Junta de Vigilancia Electoral, que para este simulacro ya tenía el módulo de auditoría y control habilitado.

Si bien durante la semana previa al día de la elección, se corrigieron los problemas de la transmisión y recepción de actas y los filtros del sistema, y se realizaron pruebas internas, el hecho que el último simulacro programado no haya funcionado bien, a tan solo una semana del proceso, era una alerta que provocaba incertidumbre de lo que podría pasar el día de la elección. El acceso a los módulos de Auditoría y Control que tuvieron la Junta de Vigilancia Electoral y la Auditoría de Sistemas del TSE, para la fiscalización del proceso fue oportuno, ya que los representantes de los partidos políticos y la auditoría interna del TSE, pudieron acompañar el proceso y verificar que los problemas del sistema fueron técnicos y no con el objetivo de cometer algún fraude.

Como hecho curioso en las elecciones de 2006 y de enero de 2009, los simulacros previos a las elecciones, no fueron exitosos, más sin embargo el día de la elección funcionaron adecuadamente. En este sentido es importante mencionar las recomendaciones que la MOE dio para evitar estos problemas en la transmisión, procesamiento y presentación de resultados y en resumen para los dos procesos fueron:

- a) Capacitar a las JRV, a los encargados de recolectar las actas en los centros de votación y los operadores de los Centros de Transmisión –CDT-.

- b) Implementar un plan de contingencias o plan “B”, por cualquier inconveniente el día de la elección.
- c) Se recomendó que el TSE y la nueva empresa UIS tuvieran los mismos criterios para ingresar o rechazar actas, de lo contrario podrían tener diferencias al final del proceso y esto también podría generar especulaciones.
- d) La realización de un análisis de las deficiencias presentadas en la elección del 18 de enero y mejorar el sistema para las elecciones presidenciales.
- e) Que los módulos de control de auditoría que usan la Junta de Vigilancia Electoral y la Auditoría interna, así como el módulo de presentación de resultados, estén disponibles en los simulacros de las elecciones presidenciales.
- f) En la parte de resolución de problemas, se debía mejorar la eficiencia del personal que estaba a cargo y este personal debía estar bajo el mando del personal encargado de la Unidad de Servicios Informáticos -USI-, así como reforzar con más personal.

La Misión constató que el Tribunal Supremo Electoral tomó en cuenta estas recomendaciones, y aunado al importante papel de los fiscales de la Junta de Vigilancia Electoral especializados en temas informáticos, se lograron disipar los retos asociados a la transmisión y procesamiento de datos el día de la elección.

#### **6. Impresión del Padrón Electoral e Inconsistencias Registro vs. Padrón**

Como parte de sus funciones, el TSE estuvo a cargo de coordinar la impresión del padrón de 4,226,479 de electores. La MOE observó el proceso de impresión del padrón electoral en las instalaciones de la empresa XEROX. Se pudo observar los diferentes ambientes que manejaban como: a) la impresión, b) control de calidad, c) reimpresión. Así como también los diferentes tipos de padrón 1) de consulta, 2) de firma, 3) de atril, 4) de exhibición y 5) de partidos políticos. En este proceso los miembros de la Junta de Vigilancia Electoral, tuvieron acceso para dar seguimiento y fiscalizar el proceso de impresión. La MOE pudo observar que la impresión contaba con el control, administración y seguridad adecuados, además la impresión se realizó de acuerdo a la programación establecida.

Por su parte, durante esta etapa fueron reportadas inconsistencias del Registro Electoral con el Padrón Electoral. Las mismas estaban relacionadas con: (a) Diferencias entre el Registro Electoral y Padrón Electoral, de fotos de algunos ciudadanos, y (b) Domicilios con información incompleta de algunos ciudadanos. Estas inconsistencias fueron trasladadas por la Misión a la Dirección del Registro Electoral del TSE, la cual informó que los cuestionamientos que se presentan referente a los DUIs que poseen imagen diferente en su fotografía, correspondían a registros que por un error técnico fuera de control, no fueron actualizados en el servidor de la Junta de Vigilancia, razón por la cual existían las diferencias. En relación a algunos domicilios reportados con información incompleta, no se recibió información adicional por parte de la Dirección del Registro Electoral.

Si bien las inconsistencias reportadas del Padrón y Registro Electoral, como la duplicidad de algunos Documentos Únicos de Identificación -DUIs-, no afectaron técnicamente el llevar a cabo el proceso electoral. Son alertas que se deben tener en cuenta para recomendar una depuración permanente del Registro Electoral.

El Registro Electoral es activo, está en constante movimiento por los nuevos ingresos y la actualización de información de los ya existentes, además contiene algunas inconsistencias como las reportadas anteriormente, por lo que el TSE necesita implementar una depuración y fiscalización permanente, entre las principales actividades se recomienda una campaña de actualización de la información de los ciudadanos principalmente en el domicilio. Además el TSE debe seguir con la

implementación de los Manuales de Acceso al Registro Electoral y Auditoría de Sistemas y Seguridad Informática, que la cooperación técnica de la OEA desarrollará derivado de las recomendaciones de la auditoría realizada a finales del 2007 e inicios del 2008 al registro electoral y sus fuentes primarias.

Es importante resaltar que estos hallazgos, han sido posibles gracias a los accesos que se han venido dando al registro electoral para su fiscalización, que están contenidos en el Manual de acceso al Registro Electoral.

## **7. Verificación de la Implementación de los Manuales de Acceso a la Información del Registro Electoral y Auditoría de Sistemas y Seguridad Informática**

La MOE también tuvo dentro del marco de la Observación el seguimiento a la implementación de dichos manuales, con lo cual pudo determinar que el avance en la implementación del Manual de Acceso al Registro Electoral estaba en un 16% y el Manual de Auditoría de Sistemas y Seguridad Informática en un 0%.

Antes de la Elecciones Presidenciales de marzo 2009, derivado del seguimiento por parte de la OEA, el TSE instaló las terminales de consulta del Registro Electoral a todos los magistrados, así como se dio acceso a todos los campos del domicilio a la Junta de Vigilancia Electoral y las terminales de consulta de los magistrados, temas que fueron sensibles y de constantes fricciones a lo largo de esta etapa preelectoral.

## **B. DÍA DE LAS ELECCIONES**

La MOE/OEA observó mesas receptoras de votos en los 14 departamentos del país y registró el comportamiento de una muestra aleatoria de mesas en tres momentos del proceso de votación – la apertura a las 7 a.m., la votación hacia la 1:00 p.m. y el cierre a las 17:00 horas. Además, los observadores se desplazaron para visitar mesas en otros centros de votación. La MOE/OEA estuvo presente en los centros de votación hasta la finalización del escrutinio y la comunicación de los resultados al CNPRE para su registro por los medios de faxes o scanner.

En contraposición a algunos temores tanto de los partidos, medios de comunicación y las misiones electorales instaladas en el país, las elecciones del 15 de marzo se realizaron en completa calma. La jornada evidenció los resultados de muchas mejoras implementadas luego de las elecciones del 18 de enero, algunas de ellas sugeridas por la propia Misión de Observación Electoral de la OEA. En general, las acusaciones de fraude se desvanecieron a través del día, especialmente tras el primer conteo parcial del TSE que dio como ganador a Funes alrededor de las 7:30pm. A esa hora ya existían manifestaciones del FMLN de celebración, contrastando con el silencio alrededor de las sedes de ARENA.

Como se detalla a continuación, se produjeron, sin embargo, varias irregularidades puntuales, entre ellos uso de identificaciones falsas, voto de personas que no estaban en el padrón electoral, o duplicaciones de identidad. Hubo, además, fuerte proselitismo político al interior y alrededor de los centros de votación. Todos estos casos son considerados aislados y no pusieron en riesgo el resultado de las elecciones.

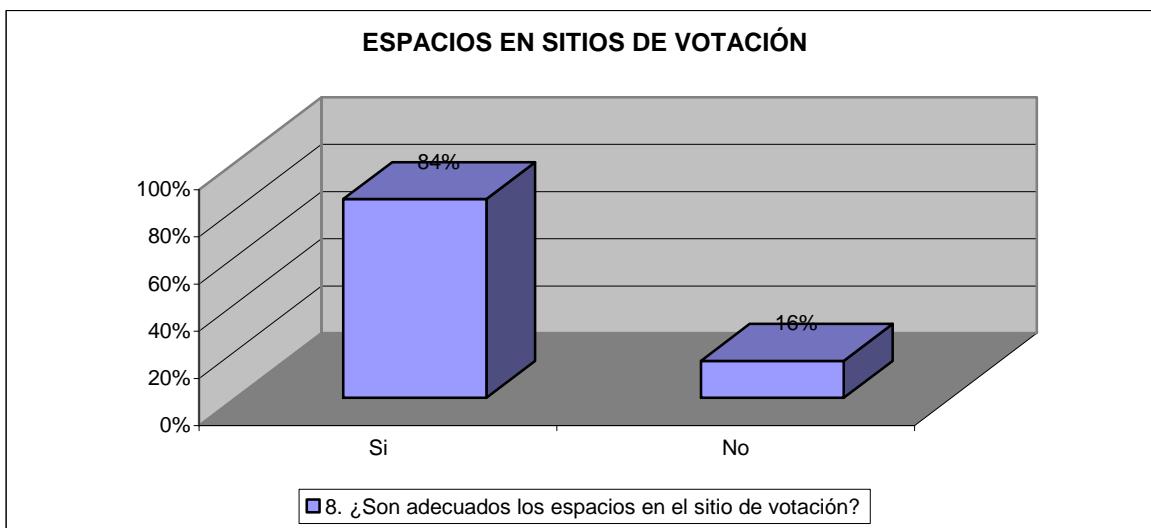
En el Informe Verbal la Misión recomendó tomar medidas preventivas para mejorar el proceso de elección presidencial. La disposición del Tribunal Supremo Electoral de tomar en cuenta estas recomendaciones fue notable y permitió superar dificultades en los siguientes temas:

## 1. Retraso en la apertura de los centros de votación

El retraso promedio de 40 minutos en la apertura de las mesas en las elecciones legislativas y municipales provocó malestar en los electores que hacían fila desde temprano. Para las elecciones presidenciales, el TSE resolvió y así lo hizo conocer por medio de una hoja con instrucciones especiales, que envió a todas las mesas de votación y los facilitadores de capacitación para que las JRVs iniciaran el proceso de apertura de mesas a las 5 de la mañana (organización, revisión de documentación, votación de los titulares de las mesas)<sup>3</sup>, a fin de atender a los electores a partir de las 7 horas. Esta disposición se cumplió a cabalidad. El primer informe de los observadores, el día 15 de marzo, señala que en todas las JRV's observadas, la recepción de votos se inició a las 6:57 a.m., en promedio. La medida contribuyó a evitar aglomeraciones y redujo significativamente el clima de crispidez que se observó en enero.

## 2. Hacinamiento en los centros electorales y JRVs

El Informe Verbal de las elecciones de enero 2009 registró que las condiciones de los centros de votación de enero no fueron las mejores. En muchos lugares se observó el hacinamiento de JRV, dificultando la circulación de los votantes, obstaculizando la privacidad del voto o creando tensiones en el momento del recuento de los votos. Ahora, aunque no se realizó la instalación de nuevos centros de votación, se tomaron decisiones que mejoraron la situación, para aliviar esos problemas. El TSE instruyó que en los centros de votación, donde fuera posible, se utilizaran las aulas, para lograr la privacidad del voto. Las JRVs se desplegaron en espacios abiertos, con toldos adecuados, lo que mejoró la circulación dentro de los centros. Asimismo, se equiparon los cubículos para marcar el voto con cortinillas, a fin de asegurar la reserva de ese momento. A juicio de los miembros de la MOE desplegados en todo el país, el 84% de los locales observados contó con espacios adecuados para las JRVs, tal como se muestra a continuación.



## 3. Voto de ciudadanos extranjeros

Las denuncias que estarían acudiendo a votar ciudadanos nicaragüenses y hondureños para las elecciones legislativas y municipales de enero de 2009 fue uno de los temas más graves registrados en la elección legislativa y municipal y ocasionó incidentes importantes en algunos municipios. Hasta el día 15 de marzo no se tomaron acciones legales concretas para esclarecer las denuncias formales sobre los hechos ocurridos durante las elecciones parlamentarias y municipales

<sup>3</sup> Una copia de estas instrucciones puede ser vista en [http://www.tse.gob.sv/e107\\_files/downloads/instrucciones\\_especiales\\_jrv\\_09\\_03\\_15.pdf](http://www.tse.gob.sv/e107_files/downloads/instrucciones_especiales_jrv_09_03_15.pdf)

en torno al voto ilegal de ciudadanos extranjeros, incidentes que suspendieron el proceso de votación en dos centros. Sin embargo, se tomaron medidas para evitar la reiteración de estas acciones ilegales en el transcurso de los comicios presidenciales. El TSE pidió a la Policía Nacional Civil que tomara medidas de previsión en los lugares concretos donde este problema se manifestó el 18 de enero. La Policía Nacional Civil y la Dirección de Migración y Extranjería expresaron públicamente su compromiso de realizar un riguroso control en las fronteras terrestres del país. Autoridades de Nicaragua y Honduras, igualmente, declararon su determinación de cooperar en este control; sin embargo, advirtieron que no se cerrarían las fronteras el día de los comicios. En la práctica, las denuncias sobre el voto de extranjeros durante el día de la votación presidencial de marzo fueron irrelevantes.

#### **4. Proselitismo político en las cercanías o dentro los recintos electorales**

En el Informe de las elecciones legislativas y municipales la Misión anotó que el proselitismo partidario durante la jornada electoral, con actividades notorias en los recintos electorales o en sus alrededores, era un factor de riesgo de violencia y de entorpecimiento del desarrollo adecuado del proceso. El TSE tomó varias determinaciones al respecto. En primer lugar, reunió a los representantes de los partidos políticos para exigirles un cuidadoso cumplimiento de las reglamentaciones respecto a la prohibición de realizar proselitismo en el entorno o dentro de los centros de votación. Solicitó a la Policía Nacional hacer cumplir rigurosamente lo señalado en la norma. Determinó también prohibir la actividad de los “orientadores” partidarios en los recintos electorales. Sólo realizaron su labor los “vigilantes” en las JRV’s, en el marco de la reglamentación.

La Policía Nacional desplegó veinte mil de sus efectivos el día de los comicios; la Fuerza Armada cooperó en este cometido con dos mil hombres. Los incidentes sobre este tema fueron muy pocos, pese a que se cruzaron constantemente grupos de militantes de los partidos en contienda. No obstante, hubo una veintena de denuncias sobre distintas formas de proselitismo (mensajes a celulares y distribución de octavillas con propaganda) dentro de los límites de la veda y el día mismo de los comicios.

De esta forma, solo se registró proselitismo electoral en el 17% de las mesas observadas por la MOE/OEA. Igualmente, fueron menores los incidentes de electores en el padrón que no se les permitió votar, filas largas de electores, interrupción del proceso de votación, e incidencias de violencia. Tal como se mencionó anteriormente, se registró un mínimo de 6% en donde hubo alguna restricción al derecho al voto secreto.

La MOE/OEA implementó la metodología de observación de la OEA elaborada con el fin de sistematizar y analizar la información recolectada por sus observadores. Esta metodología se elaboró a partir de diversos instrumentos jurídicos internacionales que regulan la observación electoral de la OEA, como la Carta Democrática Interamericana y la Declaración de Principios de Observación Electoral.

Con base en sus tareas de observación, la MOE/OEA concluyó que el proceso se desarrolló de manera satisfactoria. Tal como se mencionó anteriormente, un elevado porcentaje (65%) de la ciudadanía cumplió su deber cívico de forma ordenada en el evento de marzo. La Misión reconoce el espíritu cívico de los salvadoreños, y su tranquila y masiva participación en las elecciones.

La MOE/OEA destaca las tareas de observación nacional e internacional que llevaron a cabo distintos grupos de la sociedad civil y organismos internacionales, convocando alrededor de 5000 personas que cubrieron el proceso electoral en un alto porcentaje de las mesas observadas por la Misión. La observación nacional logró estar presente en alrededor del 60% de las JRV observadas

por la OEA, mientras que la observación internacional estuvo presente en el 37% de las JRV observadas.

Estas iniciativas cumplen un rol fundamental que consiste en un eficiente control en búsqueda de la transparencia en la elección. Sin embargo, es importante resaltar que la proliferación de observadores permitió abusos en algunos casos como el de intervención en las decisiones de las Juntas Receptoras de Votos.

Fue importante también la presencia de los fiscales de los dos partidos políticos en contienda. En efecto, la presencia de los fiscales de ARENA y del FMLN fue alta, ya que hubo fiscales de ambos partidos en el 100% de las JRV observadas por la OEA a lo largo de la jornada electoral.

En cuanto al desempeño de los miembros de la autoridad electoral, se apreció un aumento considerable de funcionarios electorales, para orientar a las JRV en caso de dudas o inquietudes sobre aspectos procedimentales o técnicos, respecto del insuficiente despliegue en enero, que motivara la nota de la MOE en el Informe Verbal. Sin embargo, los observadores de la Misión continuaron recogiendo opiniones sobre un déficit de facilitadores a la hora de informar a los electores en los centros de votación, u orientar en la resolución de controversias en el recuento de votos.

Igualmente, se identificó un relativo desconocimiento de los procedimientos por parte de sus miembros materializado en dudas con respecto a los procedimientos a cumplirse. En este sentido, la MOE/OEA constató que la capacitación de los miembros de las JRVs resultó insuficiente debido a que su capacitación está en manos de los partidos políticos y no del ente regulador del proceso electoral. La explicación del TSE fue que no hubo el suficiente interés de los partidos políticos. Los partidos hicieron esfuerzos propios en capacitar a los miembros de las JRVs; pero su formación estuvo circunscrita generalmente a la defensa de votos y no se amplió a otros detalles técnicos del proceso.

En cuanto a la transmisión de datos el día de la elección, tal y como se mencionó anteriormente, se lograron superar los cuadros más críticos y no generó tensiones políticas, pese a que se observó insuficiente capacitación técnica y jurídica del personal encargado de procesar la información en el escrutinio final. En la fase preparatoria de las elecciones presidenciales de marzo se realizaron dos pruebas y un simulacro de transmisión de resultados. El sistema funcionó el día del acto electoral. El Tribunal Supremo Electoral cumplió con informar a la población los resultados en el tiempo prometido: 19.30, con el 33.19% de los votos; 20.30, con el 82.79%; 21.15, con el 91.02%; 23.00 con el 92.66%; y el último informe a las 24.06 con el 99% de los votos oficialmente escrutados. Se trata de una actuación eficiente en los mejores promedios de las pautas internacionales.

El día de las elecciones los observadores de la MOE estuvieron pendientes en los centros de votación del escrutinio de las JRV y la transmisión de actas al Centro Nacional de Procesamiento de Resultados Electorales –CNPRE-, asimismo en el CNPRE y en el Hotel Radisson donde fueron presentados los resultados estuvieron presentes observadores, dando seguimiento al proceso.

En resumen, en base a la Observaciones de la MOE/OEA, de las otras misiones y el acompañamiento de los expertos internacionales, el TSE solucionó sus problemas de comunicación y servidores de recepción de actas, que fueron sus principales problemas, asimismo para las elecciones de marzo mejoró mucho la capacitación de las JRV para el escrutinio final.

Para las elecciones presidenciales, la integración en el sistema principal del TREP de la empresa Universal Identification Solutions (UIS), en la fase de grabación y verificación de las actas,

mejoró mucho el tiempo de proceso y presentación de resultados. Es importante resaltar que para el día de las elecciones la Junta de Vigilancia Electoral y la Auditoria de Sistemas, contaron con los módulos de auditoria, control de actas, presentaciones de resultados y el acceso al archivo de las imágenes digitales de las actas, con lo cual pudieron fiscalizar el proceso completo.

### **C. ETAPA POSTELECTORAL**

Al cierre de la votación, la MOE/OEA mantuvo a su personal técnico en el CNPRE para observar el cómputo de los datos que les llegaban por medio de las actas escaneadas o enviadas por fax. Los coordinadores regionales se trasladaron a la capital de la República con los materiales electorales a fin del proceso de escrutinio final de votos que duró veinticuatro (24) horas. Cumpliendo con su mandato, los observadores de la OEA permanecieron en el país hasta la proclamación del resultado final.

El funcionamiento del TREP despejó cualquier duda que se hubiese podido haber sobre él. El TSE comenzó a anunciar resultados parciales desde las 7:00 P.M. y, cuatro horas más tarde, ya se conocía el nombre del virtual ganador de la Presidencia. Los candidatos perdedores reconocieron esa misma noche su derrota y la población festejó de manera responsable sin que se registraran incidentes de violencia que tuviera conocimiento la MOE/OEA.

Para el recuento el TSE utilizó un sistema informático y base de datos, para el ingreso, validación y almacenamiento de los resultados de las actas, así como la posterior generación de reportes estadísticos. El proceso consistió en digitalizar previamente las actas originales, posteriormente se grababa los resultados de votos válidos, impugnados, nulos y abstenciones. Información tomada de las actas digitales.

De acuerdo con lo observado, el escrutinio final se desarrolló de manera satisfactoria. Los observadores confirmaron que los reclamos fueron atendidos conforme a la ley. Los candidatos Mauricio Funes y Sánchez Cerén del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) ganaron la presidencia y la vicepresidencia con 1.354,000 votos de 2,638,588 – 51.32%. La elección presidencial tuvo una participación ciudadana del 62.43%. A continuación se presenta un resumen del escrutinio final de la elección Presidencial, presentada por el Tribunal Supremo Electoral:



REPUBLICA DE EL SALVADOR  
 TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL  
 CONSOLIDADO NACIONAL DE VOTOS  
 ELECCIONES 15 DE MARZO DE 2009



DEPARTAMENTO	VALIDAS	%	PENDIENTE	%	TOTAL JUNTAS	ARENA	%	FMLN	%	VOTOS VALIDOS	IMPUGNADOS	NULOS	ABSTENCIONES
SAN SALVADOR	2,750	100.00	0	0.00	2,750	377,161	46.47	452,263	54.53	829,424	333	3,565	288
SANTAANA	879	100.00	0	0.00	879	118,372	51.24	112,657	48.76	231,029	273	1,880	165
SAN MIGUEL	743	100.00	0	0.00	743	76,224	42.00	105,279	58.00	181,503	122	1,099	98
LA LIBERTAD	1,045	100.00	0	0.00	1,045	158,705	52.31	144,694	47.69	303,399	249	1,877	183
USULUTAN	549	100.00	0	0.00	549	66,407	46.99	74,902	53.01	141,309	171	928	93
SONSONATE	689	100.00	0	0.00	689	90,297	47.01	101,771	52.99	192,068	159	1,541	137
LA UNION	430	100.00	0	0.00	430	49,197	53.99	41,918	46.01	91,115	188	743	41
LAPAZ	467	100.00	0	0.00	467	62,690	47.44	69,468	52.56	132,148	109	794	81
CHALATENANGO	328	100.00	0	0.00	328	44,831	51.53	42,174	48.47	87,005	111	652	65
CUSCATLAN	373	100.00	0	0.00	373	58,529	53.96	49,946	46.04	108,475	177	854	69
AHUACHAPAN	487	100.00	0	0.00	487	69,958	52.28	63,855	47.72	133,813	230	989	145
MORAZAN	291	100.00	0	0.00	291	39,004	52.50	35,292	47.50	74,296	141	642	56
SAN VICENTE	256	100.00	0	0.00	256	36,154	49.82	36,406	50.18	70,560	84	499	55
CABAÑAS	246	100.00	0	0.00	246	37,927	61.02	24,223	38.98	62,150	188	428	68
RES. EN EL EXTRANJERO	10	100.00	0	0.00	10	132	44.90	162	55.10	294	0	0	0
<b>TOTALES</b>	<b>9,543</b>	<b>100.00</b>	<b>0</b>	<b>0.00</b>	<b>9,543</b>	<b>1284,588</b>	<b>48.68</b>	<b>1,354,000</b>	<b>51.32</b>	<b>2,638,588</b>	<b>2,535</b>	<b>16,471</b>	<b>1,544</b>

## 1. Denuncias

Para las elecciones de marzo de 2009, los observadores recogieron a nivel nacional treinta y ocho (38) denuncias las cuales fueron remitidas en nota al Tribunal Supremo Electoral a fin de que se proceda a dar trámite ante la autoridad correspondiente de ser el caso y notificarle a la Misión el resultado de las mismas (ver cuadro anexo).

En consecuencia, subsisten las observaciones que formuló la Misión en el Informe Verbal de las elecciones legislativas y municipales indicando que el TSE no ejerce plenamente sus facultades legales para sancionar las violaciones al Código Electoral, lo que resta credibilidad al proceso y tampoco cuenta con mecanismos eficaces para el seguimiento de las denuncias que recibe. Para futuros procesos, es vital que el TSE asuma plenamente su papel de árbitro del proceso electoral.

## 2. Reacciones de los actores

El resultado de las jornadas del 15 de marzo tiene resonancia histórica por el hecho de que, pese a la pequeña diferencia de votación entre el primero y el segundo de los candidatos a la Presidencia de poco más de dos puntos porcentuales, ambas partes aceptaron el veredicto de las urnas y se comprometieron a mantener y perfeccionar el sistema democrático, con respeto del pluralismo político y a las opiniones del adversario. En este punto se encuentra el admirable proceso de construcción democrática que el pueblo y las instituciones de El Salvador pusieron en marcha hace 17 años.

El presidente electo del FMLN, Sr. Mauricio Funes, entregó su discurso de victoria poco después de las 9 de la noche. Ofreció un mensaje de unidad y respeto por la oposición. Despejó, además, muchos de los elementos usados por ARENA durante la campaña como factores de “amenaza” en caso de que ganara el candidato de izquierda. De esta forma, el discurso de victoria de

Mauricio Funes fue un factor de alivio de la presión política tras un triunfo que rompió con la hegemonía de la Presidencia de ARENA. Su mensaje, centrado en la unidad y rechazando el revanchismo fue reconocido por el propio presidente Saca, quien invitó inmediatamente al presidente electo a acompañarlo a la Cumbre de las Américas. Asimismo, el actual mandatario reconoció plenamente el triunfo de Funes y el FMLN y ofreció toda su colaboración en la transición gubernamental de los próximos meses.

El candidato de ARENA, Rodrigo Ávila, en tanto, reconoció el triunfo de Funes poco antes de las 11 de la noche, acompañado por los ex presidentes de ARENA, y por el presidente Antonio Saca. En su discurso, señaló que el partido será una “oposición constructiva y vigilante” de forma que no “se cierre el sistema de libertades”.

## CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES

Las elecciones de 2009 (legislativas y municipales el 18 de enero y presidenciales el 15 de marzo), marcaron la campaña de más polarización e incertidumbre desde los Acuerdos de Paz de 1992. Los triunfos de ARENA en la Presidencia habían sido relativamente holgados, siendo la posibilidad más cercana del FMLN de alcanzar la presidencia la protagonizada por el líder histórico Schafik Handal, quien obtuvo en 2004 un 35,6% de los votos, versus 57,7% para Antonio Saca.

En las elecciones presidenciales del 15 de marzo, el candidato del FMLN Mauricio Funes obtuvo 51,32% de los votos, versus 48,68% para Rodrigo Ávila, del partido ARENA. Estos comicios deben ser considerados históricos en varios planos.

Las elecciones de El Salvador en 2009 se encontraron en el punto de confluencia de esas tendencias, económicas y políticas. Por eso concentraron tanto interés interno y externo. El resultado de las jornadas del 15 de marzo tiene resonancia histórica por el hecho de que, pese a la pequeña diferencia de votación entre el primero y el segundo de los candidatos a la Presidencia - de poco más de dos puntos porcentuales --, ambas partes aceptaron el veredicto de las urnas y se comprometieron a mantener y perfeccionar el sistema democrático, con respeto del pluralismo político y el respeto de las opiniones del adversario.

Ya es un dato aceptado la alternancia en el Poder Ejecutivo, por la vía democrática, en la forma y con el procedimiento que se aplicó el 15 de marzo. Por otra parte, las elecciones legislativas y municipales cristalizaron la realidad política del diálogo, con una mayoría relativa de las fuerzas de la oposición. La estructura de la representación congresal obliga a dialogar, concertar o negociar las soluciones a los problemas económicos y sociales. El poder debe ser compartido entre las grandes fuerzas en las que el sistema político salvadoreño se ha ido decantado. En este punto se encuentra el admirable proceso de construcción democrática que el pueblo y las instituciones de El Salvador pusieron en marcha hace 17 años.

En primer lugar, el triunfo del candidato Mauricio Funes apoyado por el FMLN implica el acceso al poder por primera vez en El Salvador de un grupo político no adscrito a los sectores tradicionales o de control de los medios de producción de la sociedad salvadoreña. Segundo, varios actores de la política salvadoreña concuerdan en que el triunfo de Funes es el principio del fin de la transición post-conflicto armado. El acceso al Poder Ejecutivo del FMLN lo integra definitiva y plenamente a la institucionalidad democrática salvadoreña y termina con los fantasmas de exclusión en el seno del partido de izquierda tras 20 años de control consecutivo de la Presidencia a manos de ARENA. Tercero, este triunfo implica además uno de los casos continentales en que un ex conglomerado que hizo uso de la lucha de guerrillas llega al poder de forma democrática luego de institucionalizarse políticamente.

En cuarto lugar, hay que destacar que este será el primer gobierno del FMLN tras el inicio de la guerra civil y los posteriores Acuerdos de Paz de 1992. No obstante se había dado la alternancia en casi todos los niveles de representatividad, desde el plano municipal al legislativo, el poder presidencial había quedado en manos exclusivas de ARENA, que ganó todas las presidenciales de los últimos 20 años con alto apoyo popular.

Finalmente, esta elección ha evidenciado un cambio en las consideraciones valóricas y políticas para decidir el voto, que se ha expandido más allá de la mera identificación partidaria. Esto fue claramente percibido en la situación de San Salvador, donde el voto municipal de enero de 2009, el voto legislativo del mismo mes y las presidenciales de marzo presentan una gran variación tanto

del partido apoyado en uno u otro caso, como en el resultado final presidencial. Esta nueva dispersión del voto más allá de lo ideológico es quizás uno de los principales factores destacables de la presidencial de 2009, al marcar un cambio trascendental producto de los acuerdos de paz de 1992: la existencia de un sector del voto (más allá de la alternancia o no) estructurado fuera de la ecuación de la guerra civil. No es posible señalar que la polarización del conflicto armado ha quedado fuera de la mente de los ciudadanos a la hora de votar por un candidato presidencial, pero sí se puede establecer que dentro del 15% de votos extra captado por Funes en la combinación con la ex guerrilla otro tipo de consideraciones han sido atendidas por los votantes.

## **CAPÍTULO V. RECOMENDACIONES: REFORMAS DEL SISTEMA ELECTORAL EN EL SALVADOR**

### **A. VOTO RESIDENCIAL**

La participación electoral depende de muchos factores, entre los cuales sobresalen por supuesto los sociológicos<sup>4</sup> y los políticos. Sin embargo, elementos en apariencia menor pueden ayudar a incrementar o por el contrario a penalizar la participación. Uno de ellos es claramente la facilidad que tiene el elector para llegar a su centro de votación y ese depende en general de manera exclusiva de las disposiciones logísticas que adopte el organismo electoral.

Como se ha dicho antes, en El Salvador, el mecanismo habitual utilizado es el “voto domiciliario” que tiende a concentrar las JRV en las cabeceras de los municipios o en algunos grandes centros de votación<sup>5</sup>.

Para asegurar que todos los votantes puedan acudir a sufragar, en El Salvador el TSE subvenciona a los partidos para que contraten servicios de transporte y al mismo tiempo contrata por su propia cuenta transporte para que en las principales rutas lleven y traigan a los ciudadanos de forma gratuita.

Empero, las desventajas de este sistema son fuertes. Para todos los electores, puede implicar una incomodidad si debe desplazarse varios kilómetros para llegar a su lugar de votación. Sin embargo, esos costos aumentan de forma considerable para los votantes de sectores populares que no siempre cuentan con vehículos propios y para los ciudadanos que tienen dificultades para desplazarse (enfermos, ancianos, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, etc.). Estos votantes se encuentran en situación de desventaja y dependencia frente a los partidos que les ofrecen el transporte: su independencia y su autonomía se ven recortadas. Al mismo tiempo, ignoran cuánto tiempo tendrán que esperar para retornar a sus hogares pues además del tiempo que toma cumplir con todas las formalidades para votar deberán esperar el transporte colectivo para retornar. Por último, por más completa que sea la red de transporte organizada por los partidos o por el TSE muchos votantes tendrán que recorrer a pie distancias considerables para llegar a las movilidades puestas a su disposición. En esas condiciones, es comprensible que muchos electores opten por abstenerse, lo que podría subsanarse de alguna forma si el sistema de votación fuese diferente.

Para estas elecciones, se implementó un plan piloto del denominado “voto residencial” en el departamento de Cuscatlán. En esa área, los votantes acudían a votar a un centro cercano a su residencia, lo que hizo innecesario o redujo sustancialmente la necesidad del transporte ofrecido por los partidos o por el TSE. Este sistema tiene el potencial de reducir la desigualdad social ante el voto, de proporcionar mayores facilidades para sufragar a las personas con dificultad para desplazarse, y de disminuir la gran concentración de votantes en pocos recintos, factor de potencial violencia o por lo menos de disturbios. El único inconveniente, menor frente a las ventajas señaladas, es el trabajo recargado para los partidos que deben aumentar la cantidad de delegados encargados de las tareas de control.

A pesar de algunas dificultades operativas, que pueden subsanarse a partir de las lecciones aprendidas, la prueba piloto mostró la satisfacción de la ciudadanía, una evaluación positiva de los medios y la aprobación de los candidatos. Más allá de esas percepciones cualitativas, los datos son

---

<sup>4</sup> Se ha establecido de manera convincente que la participación aumenta con el grado de integración en la sociedad, entendida en el sentido amplio.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en San Salvador, algunos de los más grandes tienen registrados más de 30.000 inscritos.

contundentes: la participación electoral en la elección legislativa fue en El Salvador de 54.09% mientras que en Cuscatlán, departamento en el cual se aplicó la nueva modalidad, ascendió a 65.40%. En los pocos municipios de otros departamentos donde también se usó esta forma de votación registraron en general niveles de participación por encima del promedio. En las últimas elecciones en Guatemala (2007), la experiencia en la implementación del voto domiciliario también fue positiva contribuyendo a aumentar los niveles de participación electoral, pero especialmente en zonas rurales y el electorado femenino. Se trata de una tendencia significativa que debe alentar a las autoridades electorales para extender el voto “residencial” al conjunto del país, acompañando la reforma de una adecuada campaña de información y de una atención cuidadosa a los aspectos logísticos.

## **B. DEPURACIÓN DEL PADRÓN**

El padrón electoral constituye una de las piezas clave para garantizar la pureza y corrección de un proceso electoral. Sin duda, muchas de las condiciones para que un padrón asegure unos comicios limpios no dependen exclusivamente de los organismos electorales; en realidad, reflejan las fortalezas y las limitaciones del Estado en su conjunto (calidad del trabajo del Registro Civil, del servicio de Identificación, facilidad o dificultad para ser registrado, etc.) y también tienen que ver con las disposiciones legales.

En El Salvador, como en varios otros países latinoamericanos, uno de los puntos de mayor debilidad del padrón tiene que ver con la depuración. Ciertamente la legislación indica los procedimientos para la depuración (fallecimiento, cambio de domicilio, etc.) pero la evidencia indica que los mecanismos no logran su propósito. Tal como se mencionó anteriormente, el dato más revelador y contundente es que el padrón tiene una cantidad mayor de inscritos que de ciudadanos en edad de votar: más de medio millón, lo que constituye una cifra muy alta considerando que el padrón tiene algo más de cuatro millones de registros. Esa información puede ser completada observando que en un país mayoritariamente joven, los inscritos mayores de 60 años representan casi 14.7% del padrón, un porcentaje que no guarda relación con su peso en la población salvadoreña.

Los problemas corresponden principalmente a dos categorías: fallecidos y emigrantes. En el primer caso, se presenta problemas de subregistro en el caso de fallecimiento o de datos que no coinciden perfectamente entre las partidas de defunción y del padrón, lo que impide legalmente a proceder con una depuración. En el segundo, hay un importante flujo de emigración ilegal, en especial hacia Estados Unidos, que impide actualizar la base de datos. En ambas situaciones, a medida que transcurren los años, los problemas se agravan y aunque cualquier estimación nunca podrá ser exacta, se puede afirmar que se trata de cientos de miles de casos.

Un padrón inadecuadamente depurado genera al menos tres problemas: riesgos para la pureza de la elección, merma de la credibilidad en las elecciones y la democracia, costos innecesarios. En primer lugar, si el padrón tiene en sus registros a miles de fallecidos o de emigrantes permanentes hay posibilidad que esas inscripciones sean utilizadas para votar en nombre de esas personas, alterando la verdadera voluntad popular. Sin embargo, incluso en los casos que no se diese un uso ilegal de los registros, el padrón abultado daña la legitimidad de la democracia. Con solamente una elección con más de 60% de participación desde 1994, los procesos electorales salvadoreños dan la impresión de tener niveles de participación que se sitúan por debajo de la media latinoamericana (algo superior a 60% en los últimos años), de despertar una escasa atención en la ciudadanía, de indicar una distancia del electorado con los partidos y los candidatos: todas esas percepciones van en desmedro del afianzamiento democrático, de su legitimidad y provienen en buena medida de las elevadas tasas de

abstención<sup>6</sup>. Empero, al lado de un ausentismo provocado efectivamente por el desinterés o la distancia con el juego político, una parte de esa abstención es “artificial” en la medida que corresponde a personas que de ninguna manera podría sufragar (fallecidos, emigrantes). Por último, aunque el detalle parezca menor, incide en los costos de las elecciones: para esos registros que corresponden a personas que no pueden votar se debe preparar todo el material electoral (papeletas, impresión de registros, etc.).

Por lo tanto, ante la evidencia que los mecanismos legales actualmente previstos no permiten una depuración y actualización satisfactorias del padrón, es indispensable que se busquen soluciones nuevas para encarar el problema. La legislación comparada ofrece algunas pistas: una de las más efectivas es depurar a quienes no votaron después de uno o dos procesos, quedando la obligación para quienes no sufragaron pero que aún viven en el país (o en el exterior) de inscribirse otra vez. De esa manera, se excluyen a los fallecidos y a los emigrantes que ya no desean hacer uso de su derecho electoral.

En ese mismo orden de ideas, tiene particular importancia garantizar la transparencia de los mecanismos de extensión de los Documentos Únicos de Identidad, para mejorar la sincronización y compatibilidad con el Padrón Electoral y despejar dudas sobre su manejo.

### **C. REFORMA A LA LEGISLACIÓN SOBRE LA PROPAGANDA Y EL FINANCIAMIENTO A LAS CAMPAÑAS**

Superados los problemas más graves ligados a la corrección de los procesos electorales, las democracias latinoamericanas contemporáneas han extendido su reflexión hacia temas que podían no parecer tan apremiantes en la primera fase de la transición hacia los regímenes democráticos, como la legislación sobre la propaganda política o el financiamiento público y privado de las campañas partidarias. Se trata de asuntos complejos para los cuales existen menos recetas sencillas que para los problemas de administración electoral y si muchos países pueden exhibir logros notables en la organización de sus procesos electorales, pocos pueden afirmar que han resuelto todas las implicaciones y consecuencias de la compleja relación entre dinero y política.

Son muchos los problemas que pueden identificarse en esa relación –algunos de ellos de implicaciones tan graves como la presencia de recursos ilegales en las campañas que socavan la credibilidad de muchos regímenes representativos. Sin embargo, para limitar el análisis a las observaciones que parecen más pertinentes para el caso salvadoreño se puede anotar la profunda desigualdad entre los recursos disponibles para los principales partidos, la existencia de pocas limitaciones para la difusión de propaganda electoral, la vigilancia laxa de parte del organismo electoral de la emisión de propaganda antes o después de los tiempos establecidos por ley y la ausencia de controles efectivos sobre las rendiciones de cuenta, previstos en las normas pero sin cumplimiento en la práctica.

Esta situación crea condiciones poco propicias para una competencia electoral equitativa entre las distintas fuerzas. Por la trayectoria política y electoral propia de El Salvador, estos desequilibrios, la gran brecha entre la cantidad de espacios publicitarios contratados por unos y otros, no han impedido que la disputa entre los dos principales partidos tienda a ser equilibrada, con niveles de votación próximos en todas las consultas, sin relación directa con los recursos invertidos en la contratación de espacios en los medios masivos. Sin embargo, esa situación coyuntural no puede ser

---

<sup>6</sup> En términos absolutos, se puede distinguir una primera fase que va de la presidencial de 1994 a la legislativa de 2003 en la cual la participación fluctúa entre 1 millón y 1.5 millones de votantes a una segunda que se abre en la presidencial de 2004 cuando se supera la barrera de los 2 millones.

considerada como la única concebible para la democracia salvadoreña y es probable que las oportunidades para nuevos actores estén, desde ahora, coartadas por esa estructura de financiamiento.

Este proceso debe contar con la participación amplia de todos los actores involucrados para perfilar los consensos de una reforma concertada y global que ayude a generar las condiciones de procesos más equitativos, con rendiciones de cuenta más transparentes y controladas, con una presencia mejor regulada del dinero en la política. Se trata de una reforma para el mediano plazo que sin duda ofrecería bases aún más sólidas para la democracia salvadoreña.

#### **D. COMPOSICIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL**

Junto con una legislación adecuada, un padrón electoral confiable, un compromiso auténtico de los partidos con el sistema democrático y el respeto a la voluntad libremente expresada en las urnas, uno de los factores clave para el éxito de un proceso electoral se encuentra en la calidad del trabajo del organismo electoral. Ciertamente muchos factores inciden en este último aspecto pero entre los más relevantes se encuentra la composición del órgano electoral.

Los organismos electorales pueden depender exclusivamente del gobierno de turno, tener una composición partidaria, mixta (partidaria e independiente o con representación del Poder Judicial) o ser más bien instancias independientes.

El organismo electoral salvadoreño tiene una composición mixta, con tres magistrados que representan a los tres partidos mayoritarios –uno por cada organización- y dos magistrados que si bien son designados por el Parlamento provienen de ternas propuestas por el Poder Judicial. Sin embargo, ese carácter mixto pesa poco y resulta más formal que efectivo: los principales cargos de funcionarios son asignados siguiendo lógicas partidistas, la composición de las Juntas departamentales, municipales e incluso de las juntas receptoras de votos (JRV) se rige, por ley, por estrictas distribuciones partidistas. La motivación para la presencia tan decisiva de los partidos en el organismo electoral tiene raíces históricas (numerosas elecciones salvadoreñas fueron manipuladas por los gobiernos de turno y dejaron en la orfandad a los partidos políticos) y obedece a una racionalidad política sencilla: estando en la instancia de organización del proceso electoral, todos los partidos, o por lo menos los principales, cada uno ejercerá una vigilancia sobre la labor del otro e impedirá así que se consumen hechos irregulares.

En la práctica, el modelo ha demostrado sus insuficiencias y limitaciones. Por un lado, aunque los partidos tienen presencia institucional en el TSE ello no constituye una garantía para que sus derechos se encuentren resguardados y protegidos. Sirve de ejemplo el caso del acceso al Padrón, que constituyó el eje de una polémica durante la campaña: el FMLN, a pesar de contar con la vicepresidencia del TSE, se quejó de no recibir del mismo TSE todos los campos del registro electoral, lo que vulneraba sus derechos y afectaba su tarea de logística electoral.

Sea en un formato no partidista, multipartidista o mixto, lo esencial, por un lado, es mantener un alto nivel de confiabilidad de parte del electorado sobre la labor de la autoridad electoral, y por el otro, establecer un sistema de pesos y contrapesos en toda la estructura del organismo que, reflejando la pluralidad política del país, permita que la organización de las elecciones se lleve a cabo de manera efectiva y transparente.

## **ANEXOS**

**ANEXO I. CARTAS DE INVITACIÓN Y ACEPTACIÓN**



MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR C. A.

SECRETARIA DE ESTADO

DGAJDH/DNT/CB/Nº 0375

Antiguo Cuscatlán, 16 de septiembre de 2008

Señor Secretario General:

Tengo el honor de dirigirme a Usted, en ocasión de hacer referencia al Proceso Electoral salvadoreño que se estará llevando a cabo en la República de El Salvador el próximo año, ejercicio democrático correspondiente a la Elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, y Concejos Municipales.

Al respecto, esta Secretaría de Estado, a petición del Tribunal Supremo Electoral de la República de El Salvador, tiene a bien solicitar ante la Organización de los Estados Americanos, una Misión de Observación Electoral para el proceso electoral que se celebrará en El Salvador el 18 de enero de 2009 correspondiente a la Elección de Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales; y el 15 de marzo de 2009, la Elección de Presidente y Vicepresidente de la República; y de ser necesaria una segunda Elección Presidencial, el 19 de abril del mismo año.

Al agradecer de antemano su valiosa atención y oportuna respuesta a la presente, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi alta y distinguida consideración.



**Marisol Argueta de Barillas**  
Ministra de Relaciones Exteriores

Señor Doctor  
**José Miguel Insulza**  
 Secretario General  
 Organización de los Estados Americanos (OEA)  
 Washington, D.C., Estados Unidos de América

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
WASHINGTON, D.C.

EL SECRETARIO GENERAL

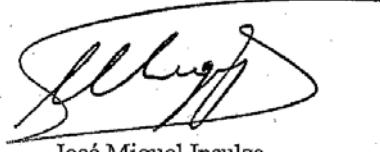
19 de septiembre de 2008

Excelencia:

Tengo el agrado de dirigirme a Vuestra Excelencia para acusar recibo de la atenta nota con fecha 16 de septiembre de 2008 a través de la cual el gobierno y las autoridades electorales de la República de El Salvador solicitan el envío de una Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) para observar la elección de Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales el 18 de enero de 2009 y la elección de Presidente y Vicepresidente de la República el 15 de marzo de 2009.

Sobre el particular, me complace manifestar a Vuestra Excelencia que la Secretaría General acoge con beneplácito la invitación y anticipa su disposición favorable para organizar la Misión solicitada con el fin de observar las diversas etapas de los procesos electorales. Siendo igualmente oportuno aprovecho señalar que de conformidad con las disposiciones vigentes, el envío de dicha Misión está condicionado a la obtención de recursos externos para su financiamiento.

Hago propicia la ocasión para agradecer la confianza de las Instituciones Democráticas de El Salvador en el trabajo que adelanta la OEA encaminado al fortalecimiento de la democracia hemisférica, y para expresar a Vuestra Excelencia el testimonio de mi más alta y distinguida consideración.



José Miguel Insulza

Excelentísima Señora  
Marisol Argueta de Barillas  
Ministra de Relaciones Exteriores  
de la República de El Salvador  
El Salvador

**ANEXO II. ACUERDO DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS OBSERVADORES**

**ACUERDO**  
**ENTRE**  
**LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS**  
**AMERICANOS**  
**Y**  
**EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR**  
**RELATIVO**

**A LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LOS OBSERVADORES DE LAS**  
**ELECCIONES DE DIPUTADOS AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y**  
**LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CONCEJOS MUNICIPALES DEL 18 DE**  
**ENERO DE 2009 Y LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE**  
**LA REPÚBLICA DEL 15 DE MARZO DE 2009**

Las Partes en este Acuerdo, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la SG/OEA), y el Gobierno de la República de El Salvador (en adelante el Gobierno),

**CONSIDERANDO:**

Que el Gobierno, por medio de una comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, con fecha 16 de septiembre de 2008, solicitó al Secretario General de la OEA en nombre del Tribunal Supremo de El Salvador, una Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones de Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales que se celebrará el 18 de enero de 2009, y la elección de Presidente y Vicepresidente que se celebrará el 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador,

Que la SG/OEA acogió la solicitud del Gobierno, disponiendo el 19 de septiembre de 2008 el envío de una Misión de Observación Electoral de la OEA a la República de El Salvador (en adelante la Misión) con el objetivo de realizar la observación de las elecciones que se celebrarán el 18 de enero de 2009, y el 15 de marzo de 2009,

Que el Grupo de Observadores de la OEA está integrado por funcionarios de la SG/OEA y observadores internacionales contratados por la SG/OEA para participar en la Misión;

Que el artículo 133 de la Carta de la OEA dispone que: "la Organización de los Estados Americanos gozará en el territorio de cada uno de sus miembros de la capacidad jurídica, privilegios e inmunidades que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones y la realización de sus propósitos"; y

Que los privilegios e inmunidades reconocidos a la OEA, a la Secretaría General de la OEA, a su personal y a sus bienes en la República de El Salvador, además de lo previsto en la Carta de la OEA, cuyo instrumento de ratificación fue depositado por el Gobierno el 11 de setiembre de 1950, al Acuerdo entre la SG/OEA y el Gobierno sobre el Funcionamiento de la Oficina de la SG/OEA en El Salvador, suscrito el 9 de junio de 1967.

**ACUERDAN LO SIGUIENTE:**

**CAPÍTULO I**

**PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DEL  
GRUPO DE OBSERVADORES DE LA OEA**

**ARTÍCULO 1**

Los privilegios e inmunidades del Grupo de Observadores de la OEA para las elecciones de Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales que se celebrará el 18 de enero de 2009, y la elección de Presidente y Vicepresidente que se celebrará el 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador, serán aquellos que se otorgan a la OEA, a los Órganos de la OEA, al personal y bienes de los mismos, conforme a lo dispuesto en los artículos 133, 134, 135 y 136 de la Carta de la OEA.

**ARTÍCULO 2**

Los bienes y haberes del Grupo de Observadores de la OEA en cualquier lugar del territorio de la República de El Salvador y en poder de cualquier persona en que se encuentren, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento judicial, a excepción de los casos particulares en que se renuncie expresamente a esa inmunidad. Se entiende, sin embargo, que esa renuncia de inmunidad no tendrá el efecto de sujetar dichos bienes y haberes a ninguna medida de ejecución.

**ARTÍCULO 3**

Los locales que ocupe el Grupo de Observadores de la OEA serán inviolables. Asimismo, sus haberes y bienes, en cualquier lugar del territorio de la República de El Salvador y en poder de cualquier persona en que se encuentren, gozarán de inmunidad contra allanamiento, requisición, confiscación, expropiación y contra toda otra forma de intervención, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Dichos locales no podrán ser usados como lugar de asilo por personas que traten de evitar ser arrestadas en cumplimiento de una orden judicial emanada de un tribunal competente de

la República de El Salvador, o que estén requeridas por el Gobierno, o traten de sustraerse a una citación judicial.

#### **ARTÍCULO 4**

Los archivos del Grupo de Observadores de la OEA y todos los documentos que le pertenezcan o que se hallen en su posesión, serán inviolables dondequiera que se encuentren.

#### **ARTÍCULO 5**

El Grupo de Observadores de la OEA estará: a) exento del pago de todo tributo interno entendiéndose, sin embargo, que no podrán reclamar exención alguna por concepto de tributos que de hecho constituyan una remuneración por servicios públicos; b) exentos del pago de toda tributación aduanera, y de prohibiciones y restricciones respecto a artículos y publicaciones que importen o exporten para su uso oficial. Se entiende, sin embargo, que los artículos que se importen libres de derechos, sólo se venderán en el país conforme a las condiciones que se acuerden con el Gobierno; y c) exento de afectación por ordenanzas fiscales, reglamentos o moratorias de cualquier naturaleza. Además podrán tener divisas corrientes de cualquier clase, llevar sus cuentas en cualquier divisa y transferir sus fondos en divisas.

### **CAPÍTULO II**

#### **DE LOS MIEMBROS DEL GRUPO DE OBSERVADORES DE LA OEA**

#### **ARTÍCULO 6**

Serán miembros del Grupo de Observadores de la OEA (en adelante los Observadores) aquellas personas que hayan sido debidamente designadas y acreditadas ante el Tribunal Supremo Electoral (en adelante el TSE) de la República de El Salvador y por el Secretario General de la OEA.

#### **ARTÍCULO 7**

Los Observadores gozarán durante el período en que ejerzan sus funciones y durante sus viajes de ida y regreso a la República de El Salvador de los privilegios e inmunidades siguientes:

- a) Inmunidad contra detención o arresto personal e inmunidad contra todo procedimiento judicial respecto a todos sus actos ejecutados y expresiones emitidas, ya sean orales o escritas en el desempeño de sus funciones;
- b) Inviolabilidad de todo papel y documento;
- c) El derecho de comunicarse con la SG/OEA por medio de radio, teléfono, vía satélite u otros medios y recibir documentos y correspondencia por mensajeros o en valijas selladas, gozando al efecto de los mismos privilegios e inmunidades que los concedidos a correos, mensajeros o valijas diplomáticas;
- d) El derecho de utilizar para su movilización cualquier medio de transporte, tanto aéreo como marítimo o terrestre en todo el territorio nacional;
- e) Excepción, respecto de sí mismo y de sus cónyuges e hijos, de toda restricción de inmigración y registro de extranjeros y de todo servicio de carácter nacional en la República de El Salvador;
- f) La más amplia libertad para el traspaso de fondos y para la negociación en cualquier lugar y forma de divisas, cheques, metálicos, monedas o billetes extranjeros, que reciban como retribuciones y beneficios por sus servicios, no estando sujeto a las limitaciones, restricciones, o medidas de fiscalización o control que se establezcan sobre la materia;
- g) Las mismas inmunidades y franquicias respecto de sus equipajes personales, acordadas a los enviados diplomáticos; y también,
- h) Aquellos otros privilegios, inmunidades y facilidades compatibles con lo antes dicho, de los cuales gozan los enviados diplomáticos, salvo exención de derechos aduaneros sobre mercaderías importadas (que no sean parte de su equipaje personal) o de impuestos de ventas y derechos de consumo.

#### **ARTÍCULO 8**

Las disposiciones contenidas en el artículo 7 de este Acuerdo no son aplicables a los nacionales acreditados, salvo respecto de los actos oficiales ejecutados o expresiones emitidas en el ejercicio de sus funciones.

#### **ARTÍCULO 9**

La Misión podrá establecer y operar en el territorio de la República de El Salvador un sistema de radio-comunicaciones autónomo destinado a proveer enlace

permanente entre los Observadores y los vehículos que utilice la Misión con las oficinas y sedes regionales, como de éstas con la sede central en Ciudad de San Salvador y de ésta con la sede de la SG/OEA en Washington, D.C., para cuyo logro el Gobierno prestará toda la colaboración técnica y administrativa que se considere necesaria.

### **CAPÍTULO III**

#### **COOPERACIÓN CON LAS AUTORIDADES**

##### **ARTÍCULO 10**

Los Observadores colaborarán con las autoridades competentes de la República de El Salvador para evitar que ocurran abusos en relación con los privilegios e inmunidades concedidos. Asimismo, las autoridades competentes de la República de El Salvador harán todo lo posible para facilitar la colaboración que les sea solicitada por los Observadores.

##### **ARTÍCULO 11**

Sin perjuicio de los privilegios e inmunidades otorgados, los Observadores respetarán las leyes y reglamentos vigentes en la República de El Salvador.

##### **ARTÍCULO 12**

El Gobierno y el Secretario General tomarán las medidas que sean necesarias para procurar un arreglo amistoso para la solución adecuada de:

- a) las controversias que se originen en contratos u otras cuestiones de derecho privado; y
- b) las controversias en que sea parte cualquiera de los Observadores respecto de materias en que gocen inmunidad.

### **CAPÍTULO IV**

#### **CARÁCTER DE LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES**

##### **ARTÍCULO 13**

Los privilegios e inmunidades se otorgan a los Observadores para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus funciones de observación de las elecciones de

Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Consejos Municipales que se celebrará el 18 de enero de 2009, y la elección de Presidente y Vicepresidente que se celebrará el 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador y no para beneficio personal, ni para realizar actividades de naturaleza política en territorio salvadoreño.

Por consiguiente, el Secretario General de la OEA renunciará a los privilegios e inmunidades de éstos en caso de que, según su criterio, el ejercicio de ellos impida el curso de la justicia y cuando dicha renuncia pueda hacerse sin que se perjudiquen los intereses de la OEA.

**CAPÍTULO V**  
**IDENTIFICACIÓN**  
**ARTÍCULO 14**

El TSE proveerá a cada uno de los Observadores de un documento de identidad, el cual contendrá el nombre completo, el cargo o rango y una fotografía. Los Observadores no estarán obligados a entregar dicho documento sino a presentarlo cuando así lo requieran las autoridades de la República de El Salvador.

**CAPÍTULO VI**  
**DISPOSICIONES GENERALES**  
**ARTÍCULO 15**

El Gobierno reconoce el “documento oficial de viaje” expedido por la SG/OEA como documento válido y suficiente para los viajes de los Observadores. Dicho documento requiere visado oficial para que los Observadores ingresen en el país y permanezcan en él hasta el término de su Misión Oficial.

**ARTÍCULO 16**  
  
Las Partes resolverán mediante negociaciones directas cualquier controversia relativa a la interpretación o ejecución de este Acuerdo.

**ARTÍCULO 17**

Ninguna de las disposiciones contenidas en este Acuerdo se entenderá como una renuncia de los Privilegios e Inmunidades de los que gozan la OEA, sus órganos, su personal y sus bienes.

**ARTÍCULO 18**

Este Acuerdo podrá ser modificado por mutuo consentimiento expresado por escrito por los representantes de las Partes debidamente autorizados.

**ARTÍCULO 19**

Este Acuerdo entrará en vigencia a partir de su firma por los representantes autorizados de las Partes, permaneciendo en vigor hasta que la Misión haya concluido sus labores con respecto a todo el proceso de observación de las elecciones de Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales que se celebrará el 18 de enero de 2009, y la elección de Presidente y Vicepresidente que se celebrará el 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador.

EN FE DE LO CUAL, los infrascritos firman el presente Acuerdo en dos ejemplares de un mismo tenor, en Washington, D.C., al día 10 del mes de diciembre del año dos mil ocho.

**POR EL GOBIERNO DE LA  
REPÚBLICA DE EL SALVADOR  
EL SALVADOR:**

  
\_\_\_\_\_  
Marisol Argueta de Barillas  
Ministra de Relaciones Exteriores

**POR LA SECRETARÍA GENERAL  
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS  
ESTADOS AMERICANOS:**

  
\_\_\_\_\_  
Gustavo Fernández Saavedra  
Jefe de la Misión de  
Observación Electoral de El Salvador 2009

## ANEXO III. ACUERDO DE PROCEDIMIENTO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL

**ACUERDO ENTRE**  
**EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL DE LA**  
**REPÚBLICA DE EL SALVADOR**  
**Y LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS**  
**AMERICANOS**  
**SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA**  
**ELECCIÓN DE DIPUTADOS AL PARLAMENTO CENTROAMERICANO,**  
**DIPUTADOS A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CONCEJOS MUNICIPALES**  
**DEL 18 DE ENERO DE 2009**  
**Y LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**  
**DEL 15 DE MARZO DE 2009**

El Tribunal Supremo Electoral de la República de El Salvador (en adelante el TSE) y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (en adelante la SG/OEA),

**CONSIDERANDO:**

Que el Gobierno de la República de El Salvador (en adelante el Gobierno), por medio de una comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, con fecha 16 de septiembre de 2008, solicitó al Secretario General de la OEA en nombre del Tribunal Supremo de El Salvador, una Misión de Observación Electoral de la OEA para las elecciones de Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Consejos Municipales que se celebrará el 18 de enero de 2009, y la elección de Presidente y Vicepresidente que se celebrará el 15 de marzo de 2009 en la República de El Salvador,

Que la SG/OEA acogió la solicitud del Gobierno, disponiendo el 19 de septiembre de 2008 el envío de una Misión de Observación Electoral de la OEA a la República de El Salvador (en adelante la Misión) con el objetivo de realizar la observación de las elecciones que se celebrarán el 18 de enero de 2009, y el 15 de marzo de 2009,

Que en la Resolución AG/Res. 991 (XIX-O/89) la Asamblea General de la OEA reiteró al Secretario General la recomendación de "organizar y enviar misiones a aquellos Estados miembros que, en ejercicio de su soberanía, lo soliciten, con el propósito de observar el desarrollo, de ser posible en todas sus etapas, de cada uno de los respectivos procesos electorales"; y

Que la Carta Democrática Interamericana, en su artículo 24, establece lo siguiente: "Las misiones de observación electoral se llevarán a cabo por solicitud del Estado Miembro interesado. Con tal finalidad, el gobierno de dicho Estado y el Secretario General celebrarán un convenio que determine el alcance y la cobertura de la misión de observación electoral de que se trate. El Estado Miembro deberá garantizar las condiciones de seguridad, libre acceso a la información y amplia cooperación con la misión de observación electoral ...".

**ACUERDAN:**

**Primeros:      Garantías:**

- a) El TSE garantiza a la Misión todas las facilidades para el cumplimiento adecuado de su misión de observación de las elecciones en la República de El Salvador del 18 de enero de 2009, y del 15 de marzo de 2009, de conformidad con las normas vigentes en la República de El Salvador y los términos de este Acuerdo.
- b) El TSE garantiza a la Misión el pleno ejercicio de sus funciones en las fases pre-comunitarias, comunitarias y post-comunitarias del proceso electoral, hasta la toma de posesión de las autoridades elegidas en los comicios. La presencia de la Misión en el país podrá ser extendida cuando las circunstancias así lo requieran, previo acuerdo con el TSE.

- c) El TSE, durante el día de los comicios, y los períodos pre-comiciales y post-comiciales, garantizará a la Misión el libre desplazamiento y movimiento en todo el territorio salvadoreño así como el acceso de sus observadores a todas las áreas de los organismos que conforman el sistema electoral, desde la instalación de las mesas electorales hasta la terminación del escrutinio a nivel nacional.
- d) El TSE garantizará a la Misión el pleno acceso a los locales de votación, a los órganos electorales que tienen a su cargo las actividades de votación, escrutinio y totalización de votos.
- e) La Misión acompañará el proceso electoral en sus distintas etapas.

Segundo: Información:

- a) El TSE suministrará a la Misión toda la información referente a la organización, dirección y supervisión del proceso electoral. La Misión podrá solicitar al TSE, información adicional necesaria para el ejercicio de sus funciones.
- b) La Misión informará al TSE acerca de las irregularidades e interferencias que observe o que le fueran comunicadas. Asimismo, la Misión podrá solicitar al TSE información sobre las medidas que al respecto se hubieren tomado.
- c) El TSE facilitará a la Misión información relativa a los padrones electorales y a los datos contenidos en sus sistemas automatizados referente al mismo. Asimismo, proveerá toda otra información relativa al sistema de cómputos para el día de las elecciones y ofrecerá demostraciones de su operación; igualmente, el TSE suministrará información acerca de las condiciones de orden público existentes en el territorio nacional durante las distintas etapas del proceso electoral.
- d) El TSE garantizará a la Misión información sobre el cómputo provisional y el cómputo definitivo. Para tal efecto, el TSE garantizará el acceso de la Misión a los respectivos Centros de Cómputos.
- e) La Misión podrá emitir informes públicos y periódicos como resultado de la observación *in situ* de este proceso electoral.

Tercero: Disposiciones Generales:

- a) El Secretario General de la OEA designará al Jefe de la Misión, quien representará a la Misión y a sus integrantes frente a las distintas instituciones del Estado y frente al Gobierno.
- b) La SG/OEA comunicará al Presidente del TSE los nombres de las personas que integrarán la Misión, los que estarán debidamente identificados con una credencial de identificación de la OEA y del TSE, elaborados especialmente para la Misión.
- c) La Misión deberá actuar con imparcialidad, objetividad e independencia en el cumplimiento de su cometido.
- d) El Secretario General de la OEA remitirá al TSE una copia del informe final de la Misión.
- e) El TSE hará conocer y difundirá entre todos los organismos con responsabilidad en el proceso electoral el contenido de este Acuerdo.

Quarto:Privilegios e Inmunidades:

Ninguna disposición en este Acuerdo se entenderá como una renuncia a los privilegios e inmunidades de los que gozan la OEA, sus órganos, su personal y sus bienes conforme a la Carta de la OEA, cuyo instrumento de ratificación fue depositado por el Gobierno el 11 de setiembre de 1950, al Acuerdo entre la SG/OEA y el Gobierno sobre el Funcionamiento de la Oficina de la SG/OEA en El Salvador, suscrito el 9 de junio de 1967 y al Acuerdo entre el Gobierno y la SG/OEA relativo a los privilegios e inmunidades de los observadores de las elecciones a celebrarse el 18 de enero de 2009, y el 15 de marzo de 2009, firmado el 1 de diciembre de 2008, y a los principios y prácticas del derecho internacional.

Quinto:Solución de Controversias:

Las Partes procurarán resolver mediante negociaciones directas cualquier controversia que surja respecto a la interpretación y/o aplicación de este Acuerdo. Si ello no fuera posible, la cuestión será resuelta mediante el procedimiento que al efecto se acuerde.

EN FE DE LO CUAL, los representantes de las Partes firman el presente documento en dos originales igualmente válidos en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, a los dos días del mes de diciembre del año dos mil ocho.

**POR EL TRIBUNAL SUPREMO  
ELECTORAL DE LA REPÚBLICA DE  
EL SALVADOR**

Walter Araujo  
Presidente

**POR LA SECRETARÍA GENERAL  
DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS  
ESTADOS AMERICANOS**

Gustavo Fernández Saavedra  
Jefe de Misión





**ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS**  
**MISION DE OBSERVACION ELECTORAL**  
**REPUBLICA DE EL SALVADOR**  
**Elección Presidencial**  
**15 DE MARZO DE 2009**

---

(01)

San Salvador, 13 de marzo de 2009  
(12:00 PM)

**LA MISION DE OBSERVACION ELECTORAL DE LA OEA LLAMA A VOTAR EN UN AMBIENTE DE TRANQUILIDAD**

La Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE/OEA) que acompaña el proceso con miras a la Elección Presidencial del próximo 15 de marzo está desplegando 100 observadores internacionales de 17 Estados miembros y observadores de la OEA en todo el territorio salvadoreño.

A fin de observar los distintos aspectos del proceso, la Misión cuenta con un grupo de expertos en temas jurídicos, campañas y partidos políticos, informática, logística electoral y padrón. Los observadores de largo plazo, instalados desde el 1 de diciembre de 2008, han recorrido los 14 departamentos del país y se han reunido con autoridades gubernamentales y electorales, representantes de partidos políticos, la policía y la fiscalía. Asimismo, los técnicos de la MOE/OEA estuvieron presentes en las pruebas realizadas al sistema de transmisión de resultados.

Durante la última semana se ha registrado el recrudecimiento de los hechos de violencia y se ha endurecido el tono del debate político. La Misión insta a los líderes partidarios a evitar las agresiones verbales y a guiar a sus seguidores para que respeten a sus adversarios y eviten los enfrentamientos. Espera que las medidas tomadas por las autoridades electorales y legislativas para prevenir posibles incidentes sean efectivas.

Las elecciones del pasado 18 de enero son un marco de referencia para el proceso actual. Los partidos políticos aceptaron los resultados y a pesar de los problemas identificados, el proceso transcurrió con normalidad y contó con una amplia participación. La Misión espera que las elecciones del próximo domingo se lleven a cabo en condiciones semejantes. Desde luego, la MOE/OEA registrará en su informe al Consejo Permanente, con total independencia e imparcialidad, los resultados de su observación, tanto en los aspectos positivos como en aquellos que requieran corregirse.

La Misión ha visto con interés que varias de las recomendaciones presentadas en el informe preliminar sobre las elecciones del 18 de enero hayan sido recibidas con atención por las autoridades electorales y espera que las medidas tomadas produzcan los resultados correspondientes.

La Misión hace un llamado a los ciudadanos salvadoreños para que asistan a cumplir su deber cívico en un ambiente de tranquilidad a fin de fortalecer la paz y la democracia en El Salvador. Por último, exhorta a los partidos políticos y a la ciudadanía en general a aguardar y respetar los resultados que

progresivamente hará públicos el Tribunal Supremo Electoral, en calidad de única autoridad competente.



ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS  
**MISION DE OBSERVACION ELECTORAL**  
 REPUBLICA DE EL SALVADOR  
 Elección Presidencial  
 15 DE MARZO DE 2009

(02)

San Salvador, 15 de marzo de 2009  
 (11:00 AM)

**APERTURA DE LAS JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS**

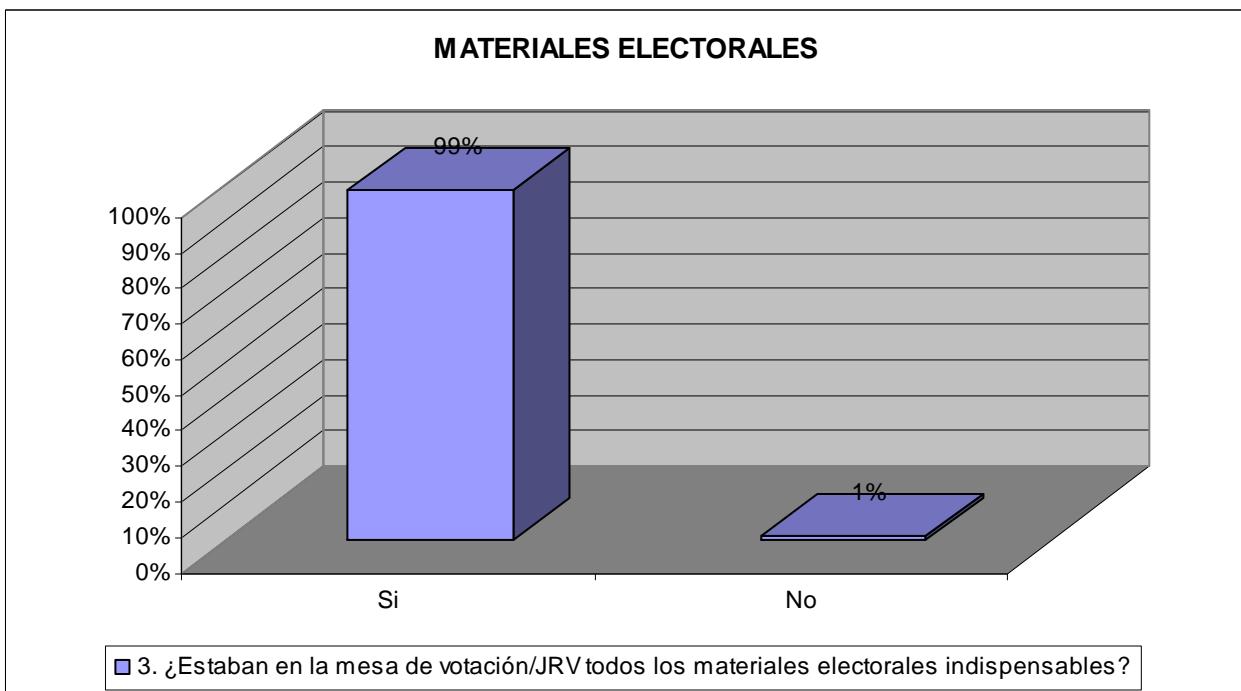
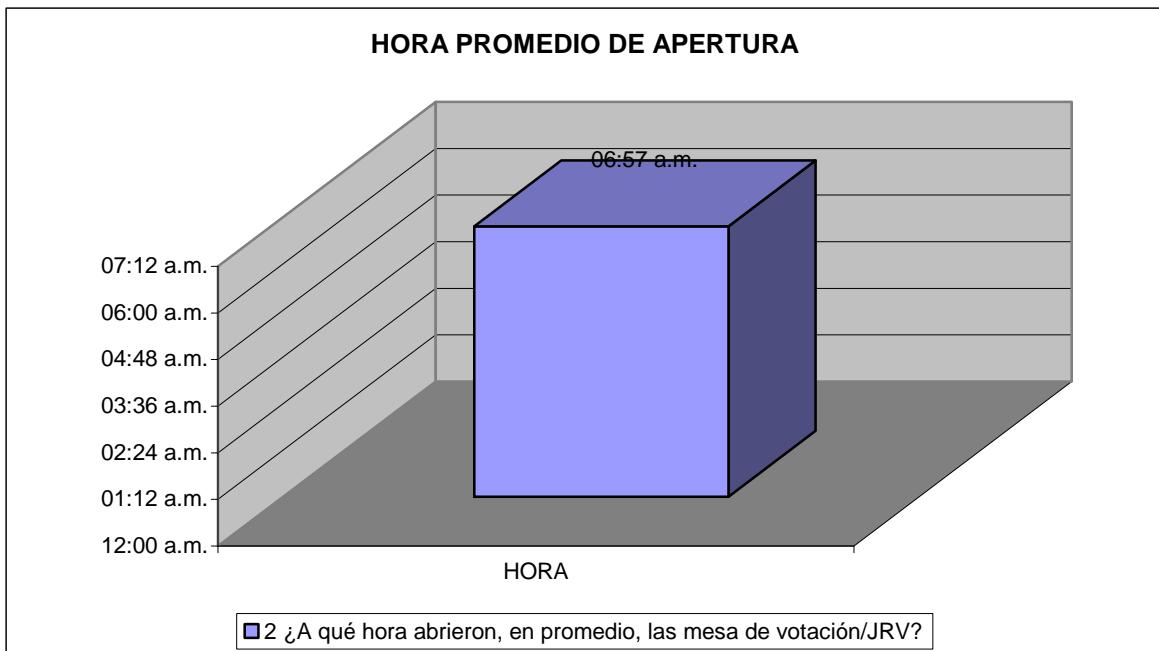
La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), que observa la Elección Presidencial, desplegó hoy 100 técnicos y observadores en los catorce departamentos del territorio salvadoreño, quienes entregaron sus reportes sobre las condiciones de instalación y apertura de las Juntas Receptoras de Votos.

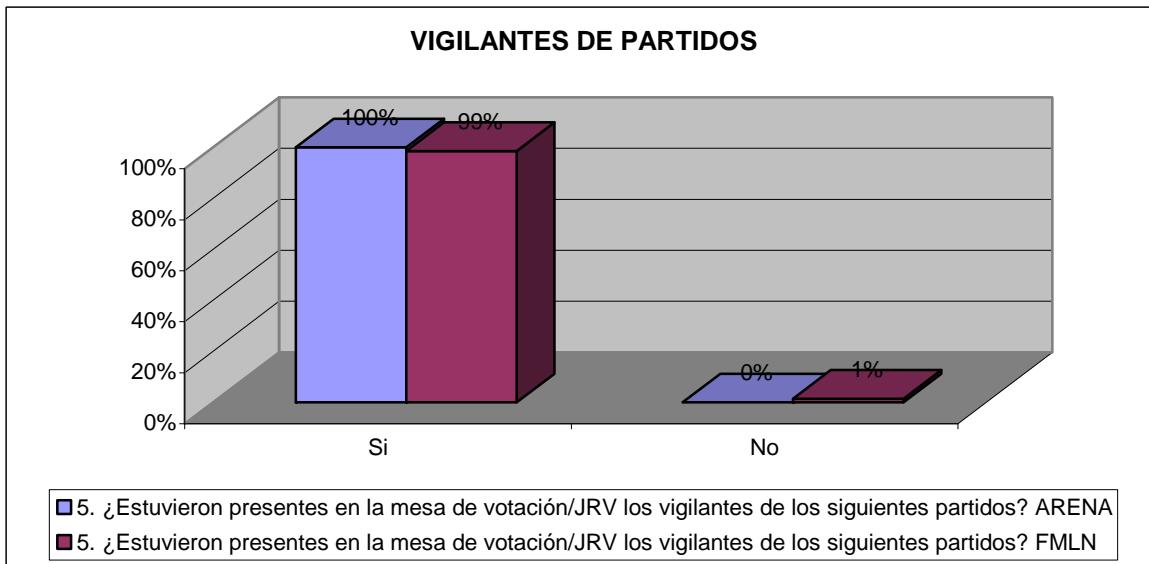
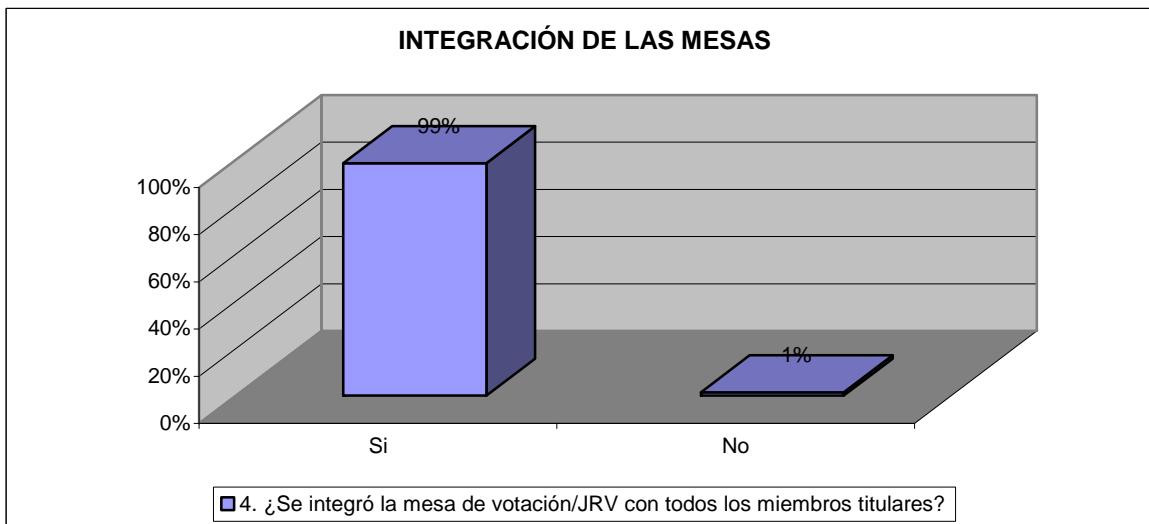
En base a una muestra, la MOE/OEA puede informar que:

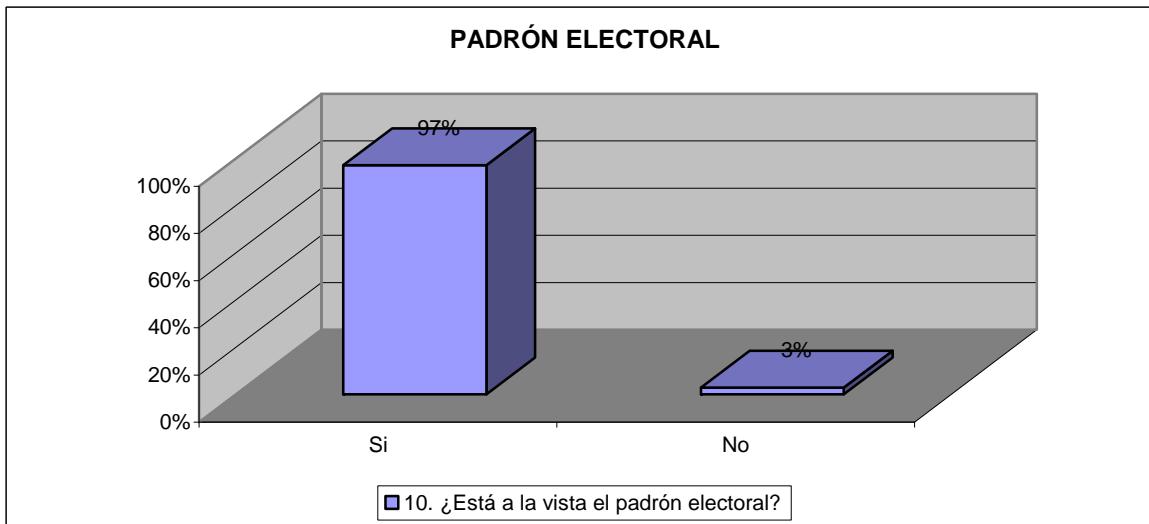
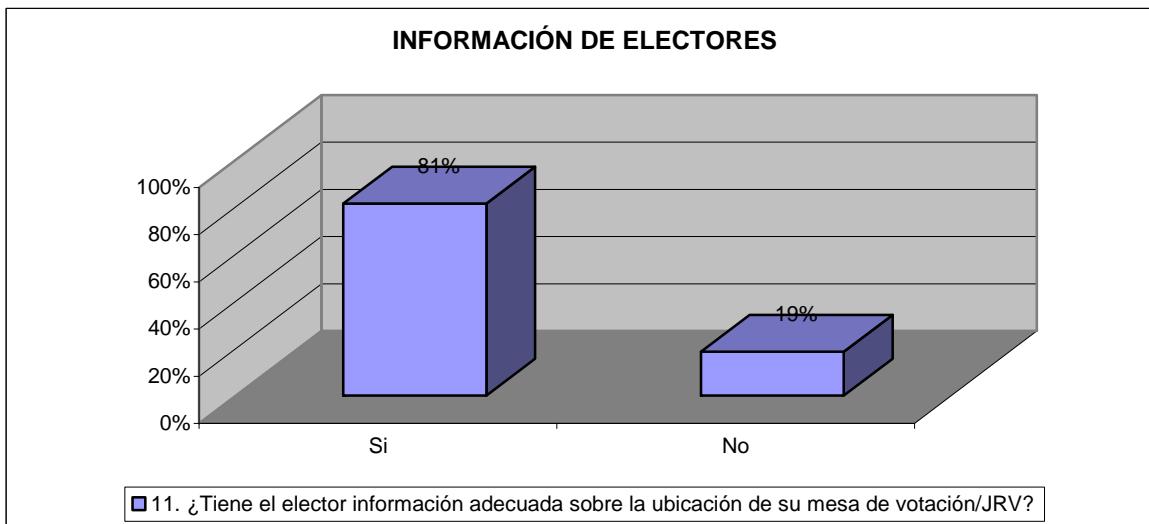
- Las JRV observadas abrieron a las 06:57 horas, promedio.
- El 99% de las JRV contó con los materiales indispensables para votar.
- El 84% de las JRV observadas cuenta con espacios adecuados para la votación.
- El 99% de las JRV observadas se integró con todos los miembros titulares.
- En el 100% de las JRV observadas estuvieron presentes los vigilantes de ARENA y en el 99% los del FMLN.
- En el 81% de las JRV observadas los electores contaron con la información adecuada sobre la ubicación de las mismas.
- En el 97% de las JRV observadas el padrón electoral está a la vista de los votantes.
- En el 100% de los centros de votación o en sus inmediaciones estuvo presente la Policía Nacional Civil.

La Misión de Observación Electoral de la OEA ha registrado la entrega de camisetas y propaganda partidaria así como otras actividades proselitistas en las proximidades de los centros de votación.

La MOE/OEA valora la participación ciudadana y exhorta a los ciudadanos salvadoreños a seguir votando en el mismo clima de tranquilidad y respeto hasta ahora observado. Por último, la Misión reitera su llamado a los candidatos, líderes políticos y a la ciudadanía en general a aguardar con calma y esperar con espíritu cívico los resultados que hará públicos el Tribunal Supremo Electoral, en calidad de única autoridad competente.











**ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS**  
**MISION DE OBSERVACION ELECTORAL**  
**REPUBLICA DE EL SALVADOR**  
**Elección Presidencial**  
**15 DE MARZO DE 2009**

(03)

San Salvador, 16 de marzo de 2009  
 (11:00 AM)

**MISION DE LA OEA FELICITA AL PUEBLO SALVADOREÑO**

El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, José Miguel Insulza, saludó hoy el triunfo del candidato presidencial del FMLN, Mauricio Funes, y puso énfasis en la normalidad que envolvió la jornada electoral que se desarrolló sin violencia ayer en El Salvador. Insulza tuvo palabras de elogio para el comportamiento de la ciudadanía salvadoreña "que mostró su apego a las formas democráticas y ejerció su derecho a votar en paz, dejando atrás una historia de brutal enfrentamiento que solo trajo dolor a este querido país centroamericano".

El máximo representante de la OEA extendió sus palabras de saludo a las fuerzas que acompañaron al candidato de Arena, Rodrigo Ávila, "por el comportamiento de respeto a las formas cívicas tan importantes para imponer tranquilidad y guardar la armonía entre los actores políticos que han dado una lección de civismo".

Por su parte, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA) calificó de "exitosa jornada electoral" la que se desarrolló en El Salvador. El Jefe de la Misión, Gustavo Fernández, destacó que "el 15 de marzo de 2009 se recordará por mucho en la historia de El Salvador y de América Latina. El país ha dado un paso más hacia el afianzamiento de su democracia expresado mediante el ejercicio del voto".

A partir de los reportes entregados por los observadores desplegados en los catorce departamentos del país, la Misión destaca que la jornada electoral se desarrolló en un ambiente de tranquilidad y alegría. La alta participación ciudadana es una ratificación inequívoca de su voluntad de convivencia democrática.

La Misión desea felicitar a las autoridades y funcionarios del Tribunal Supremo Electoral por la excelente organización y conducción del proceso. Asimismo, destaca la importancia de que los resultados preliminares se hayan entregado a las 7:30 PM como había sido establecido, generando un ambiente de confianza y certidumbre.

La MOE/OEA ha constatado con satisfacción que muchas de las recomendaciones realizadas a partir de las observaciones de las elecciones del 18 de enero fueron implementadas. Las Juntas Receptoras de Votos (JRV) abrieron a tiempo, se mejoraron las condiciones en los locales de votación facilitando el ejercicio del voto secreto, hubo mayor despliegue del personal del Tribunal Supremo Electoral y de la Fiscalía General de la República.

Vale resaltar que la composición de las JRV, de los órganos municipales y departamentales no afectó el proceso de toma de decisiones de sus miembros y no se observó estancamientos en los cierres de las mesas.

Los observadores de la OEA recogieron quejas sobre las condiciones de los documentos de identidad. La Misión reitera que a lo largo del proceso no tuvo acceso a las oficinas de entrega de estos documentos. La MOE/OEA presentará ante las autoridades competentes, y dará

seguimiento, a todas las denuncias recibidas por sus observadores que fueron debidamente documentadas.

La Misión seguirá trabajando hasta la proclamación oficial de los resultados y elevará un informe ante el Consejo Permanente de la Organización en el cual presentará las conclusiones y recomendaciones de largo plazo.

## ANEXO V. INFORME VERBAL

### **Misión de Observación Electoral de El Salvador. Segundo Informe Verbal. Elecciones Presidenciales. 15 de marzo, 2009**

#### **Resultados, observaciones generales, temas del proceso electoral.**

Las elecciones de El Salvador en 2009 se encontraron en el punto de confluencia de tendencias de cambio económico tanto en el plano interno como el nivel regional, amplificadas por la crisis económica global. Por eso concentraron tanto interés interno y externo.

El resultado de las jornadas del 15 de marzo tiene resonancia histórica por el hecho de que, pese a la pequeña diferencia de votación entre el primero y el segundo de los candidatos a la Presidencia – de poco más de dos puntos porcentuales --, ambas partes aceptaron el veredicto de las urnas y se comprometieron a mantener y perfeccionar el sistema democrático, con respeto del pluralismo político y el respeto de las opiniones del adversario.

De esa manera, se consolidó la alternancia en el Poder Ejecutivo, por la vía democrática, en la forma y con el procedimiento que se aplicó el 15 de marzo. Por otra parte, las elecciones legislativas y municipales cristalizaron la realidad política del diálogo, con una mayoría relativa de las fuerzas de la oposición. La estructura de la representación congresal obliga a dialogar, concertar o negociar las soluciones a los problemas económicos y sociales. El poder debe ser compartido entre las grandes fuerzas en las que el sistema político salvadoreño se ha ido decantado.

En este punto se encuentra el admirable proceso de construcción democrática que el pueblo y las instituciones de El Salvador pusieron en marcha hace 17 años.

#### **Resultados.**

Los siguientes fueron los resultados del acto electoral del 15 de marzo de 2009.

	Número de votos.	Porcentaje de votación.
<b>Mauricio Funes. FMLN</b>	<b>1.354.000</b>	<b>51.32%</b>
<b>Rodrigo Ávila. ARENA</b>	<b>1.284.588</b>	<b>48.68%</b>

#### **Observaciones generales.**

La elección presidencial del 15 de marzo fue organizada y conducida por el Tribunal Supremo Electoral de forma técnicamente eficiente y políticamente correcta, con fallas menores, habituales en procesos complejos.

Los temores que expresó la Misión en el Informe Verbal sobre la composición paritaria de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales y Receptoras de Votos fueron superados por el comportamiento respetuoso y ajustado a la ley de los miembros de esas instancias. Las decisiones se adoptaron oportunamente y sin problemas, de modo que el Tribunal pudo anunciar los resultados preliminares con muy poco atraso respecto de la hora que se había fijado como objetivo.

La ciudadanía participó masivamente, con uno de los índices de votación más altos de la historia democrática de El Salvador. Acudió a las urnas de forma ordenada, sin fricciones ni actos de violencia política. Se trató de una ratificación inequívoca de su voluntad de convivencia democrática, hecho que sin duda influyó en el comportamiento de los partidos políticos, en el curso de ese día.

ARENA y el FMLN demostraron nuevamente su capacidad de organización y movilización partidaria. Lo hicieron de manera vibrante, pero respetuosa del adversario, con muy pocos incidentes.

Finalmente, el tono del candidato ganador, llamando al respeto a la nueva oposición y convocando a la unidad del pueblo salvadoreño, por un lado, y el discurso del candidato de ARENA, aceptando la victoria del adversario y ofreciendo oposición leal, por otro, demostraron la madurez que ya ha alcanzado el sistema democrático salvadoreño.

El discurso del ganador de los comicios y el del candidato de ARENA aceptando la victoria del adversario, consolidan de manera significativa la democracia salvadoreña.

### **Temas del proceso electoral.**

El Capítulo IV del Informe Verbal del Jefe de la Misión ante el Consejo Permanente de la Organización, consignó recomendaciones para mejorar el proceso electoral para presidente y vicepresidente de la República del mes de marzo. Las autoridades y candidatos de El Salvador expresaron su agradecimiento a la OEA por el desempeño de la Misión y su concurso para lograr elecciones limpias, transparentes y justas. Todos ellos, tomaron nota de esas recomendaciones para mejorar el proceso electoral. Posteriormente, el Informe se hizo público, previa información a las autoridades electorales, a través de una conferencia de prensa que tuvo una excepcional difusión, no solamente los días posteriores a la misma, sino después durante la toma de decisiones por el TSE, y en artículos de opinión.

Las recomendaciones de la MOE fueron aplicadas en buena parte por las autoridades correspondientes, demostrando su utilidad. El siguiente es el detalle:

#### Composición de las Juntas Electorales.

El retiro de los candidatos presidenciales del PCN y del PDC obligó al TSE a una recomposición de todas las Juntas Electorales, departamentales y municipales. Resolvió que esas Juntas estarán conformadas por cuatro miembros, dos de ARENA y dos del FMLN. Para evitar el riesgo de estancamiento en la toma de decisiones de esos órganos, la Misión sugirió que se tratara de restablecer el carácter impar de ese cuerpo colegiado, mediante la inclusión de quinto miembro.

A iniciativa del TSE la Asamblea Legislativa dictó disposiciones transitorias en virtud de las cuales “el acta de cierre y escrutinio tendrá validez para todos los derechos legales si la misma es elaborada y firmada por al menos dos de los miembros propietarios de cada junta”. Esta disposición, originada en las recomendaciones por la Misión, funcionó apropiadamente, como ya se dijo antes. Sin embargo, el problema no está totalmente resuelto. Persiste la posibilidad de que produzca empantanamiento, en otras circunstancias, con otros actores.

#### Prevenir riesgo de violencia.

En el Informe Verbal la Misión recomendó tomar medidas preventivas para evitar actos de violencia política. Sugirió trabajar, con especial interés, en la atención de los siguientes temas:

#### *Retraso en la apertura de los centros de votación.*

El TSE resolvió que las JRV's inicien el proceso de votación a las 5 de la mañana (organización, revisión de documentación, votación de los titulares de las mesas), a fin de atender a los electores a partir de las 7 horas. Esta disposición se cumplió a cabalidad. El primer informe de los observadores, el día 15 de marzo, señala que en todas las JRV's observadas, la recepción de votos se inició a las 6:57 a.m., en promedio. Por cierto, la medida contribuyó a evitar aglomeraciones y redujo significativamente el clima de tensión que se observó en enero.

*Hacinamiento en los centros electorales y JRVs.*

El Informe Verbal registró que las condiciones de los centros de votación de enero no fueron las mejores. En muchos lugares se observó el hacinamiento de JRV, dificultando la circulación de los votantes, obstaculizando la privacidad del voto o creando tensiones en el momento del recuento de los votos.

En esta ocasión, se tomaron decisiones que mejoraron la situación, para aliviar esos problemas, aunque no se realizó la instalación de nuevos centros de votación. El TSE instruyó que se utilicen las aulas en los centros de votación, cuando fuera posible, para lograr la privacidad del voto. Las JRV's se desplegaron en espacios abiertos, con toldos adecuados, lo que mejoró la circulación dentro de los centros. Asimismo, se equiparon los cubículos para marcar el voto con cortinillas, a fin de asegurar la reserva de ese momento. A juicio de los miembros de la MOE desplegados en todo el país, el 84% de los locales observados contó con espacios adecuados para las JRV'S.

*Voto de ciudadanos extranjeros.*

Las denuncias que estarían acudiendo a votar ciudadanos nicaragüenses y hondureños fue uno de los temas más graves registrados en la elección legislativa y municipal y ocasionó incidentes importantes en algunos municipios.

Se tomaron medidas para evitar la reiteración de estas acciones ilegales en el transcurso de los comicios presidenciales. La Policía Nacional Civil tomó medidas de previsión en los municipios en los que se presentó el problema el 18 de enero y, junto a la Dirección de Migración y Extranjería realizó un riguroso control en las fronteras terrestres del país, con la cooperación de autoridades de Nicaragua y Honduras. No se cerraron fronteras el día de los comicios.

En la práctica, las denuncias sobre el voto de extranjeros durante el día de la votación presidencial de marzo fueron irrelevantes.

*Proselitismo político en las cercanías o dentro los recintos electorales.*

El TSE tomó varias determinaciones sobre el proselitismo político. En primer lugar, reunió a los representantes de los partidos políticos para exigirles un cuidadoso cumplimiento de las reglamentaciones respecto a la prohibición de realizar proselitismo en el entorno o dentro de los centros de votación. Solicitó a la Policía Nacional hacer cumplir rigurosamente lo señalado en la norma. Determinó también prohibir la actividad de los “orientadores” partidarios en los recintos electorales. Sólo realizaron su labor los vigilantes de los Partidos en las JRV's, en el marco de la reglamentación.

La Policía Nacional desplegó veinte mil de sus efectivos el día de los comicios; la Fuerza Armada cooperó en este cometido con dos mil hombres. Los incidentes sobre este tema fueron muy pocos, pese a que se cruzaron constantemente grupos de militantes de los partidos en contienda. No obstante, hubo una veintena de denuncias sobre distintas formas de proselitismo (mensajes a celulares y distribución de octavillas con propaganda) dentro de los límites de la veda y el día mismo de los comicios.

Mejorar las condiciones del proceso electoral.

*Despliegue de personal electoral.*

El 15 de marzo se apreció un aumento considerable de funcionarios electorales, para orientar a las JRV en caso de dudas o inquietudes sobre aspectos procedimentales o técnicos, respecto del insuficiente despliegue en enero, que motivara la nota de la MOE en el Informe Verbal. Pese a todo, los observadores de la Misión continuaron recogiendo opiniones sobre un déficit de facilitadores a la hora de informar a los electores en los centros de votación, u orientar en la resolución de controversias en el recuento de votos.

*Capacitación de miembros de JRVs.*

La recomendación de la MOE sobre la insuficiente capacitación de los miembros de las JRVs, fue resuelta por el TSE. Se verificó que la capacitación llegó a sus objetivos en los niveles de las JED y JEM. Nuestro equipo de seguimiento constató que el trabajo de capacitación de los facilitadores designados por los partidos para capacitar a los miembros de las JRV, fue más bien débil. La explicación del TSE fue que no hubo el suficiente interés de los partidos políticos. Los partidos hicieron esfuerzos propios en capacitar a los miembros de las JRV's; pero su formación estuvo circunscrita generalmente a la defensa de votos y no se amplió a otros detalles técnicos del proceso.

*Transmisión de datos.*

En la fase preparatoria de las elecciones presidenciales de marzo se realizaron dos pruebas y un simulacro de transmisión de resultados. Los técnicos de la MOE estuvieron presentes en esos ensayos y contribuyeron a corregir los errores que se detectaron.

El sistema funcionó el día del acto electoral. El Tribunal Supremo Electoral cumplió con informar a la población los resultados en el tiempo prometido: 19.30, con el 33.19% de los votos; 20.30, con el 82.79%; 21.15, con el 91.02%; 23.00 con el 92.66%; y el último informe a las 24.06 con el 99% de los votos oficialmente escrutados. Se trata de una actuación eficiente en los mejores promedios de las pautas internacionales.

*Tratamiento de denuncias.*

No se produjeron avances en el tratamiento de denuncias hasta la realización de las elecciones presidenciales. Después del 15 de marzo, los técnicos jurídicos de la MOE sistematizaron más de treinta denuncias con la recomendación de que la Fiscalía Electoral haga el seguimiento que corresponde.

Subsisten las observaciones que formuló la Misión en el Informe Verbal, en los siguientes términos: “el TSE no ejerce plenamente sus facultades legales para sancionar las violaciones al Código Electoral, lo que resta credibilidad al proceso y tampoco cuenta con mecanismos eficaces para el seguimiento de las denuncias que recibe. Es importante que el TSE asuma plenamente su papel de árbitro del proceso electoral. La MOE no ha podido verificar que las denuncias que transmitió al TSE hayan sido apropiadamente encaminadas”.

*Acceso a los centros de extensión de DUIs.*

Nuevamente, no se observó voluntad política de parte de las autoridades electorales para abrir adecuadamente el acceso de los observadores a los DUI centros. Esta situación persistió hasta la víspera de las elecciones presidenciales, pese a las llamadas telefónicas que se recibieron de las autoridades del Registro Nacional de Personas el jueves 12 de marzo, ofreciendo abrir sus centros a la observación de la OEA.

*Compra de votos.*

Las denuncias sobre operaciones de compra o intentos de compra de los sufragios en las elecciones de enero, no fueron formalizadas por los denunciantes, con la excepción de un caso en el municipio de San Agustín, en el que la Fiscalía la recibió pero no pudo comprobar la denuncia.

En las elecciones presidenciales las quejas se repitieron pero no se formalizaron denuncias.

*Presencia de la Fiscalía General.*

En las elecciones de enero la presencia de la Fiscalía General de la República no tuvo la relevancia que se esperaba, en muchos centros de votación. Era una carencia importante porque privaba a los ciudadanos del medio para interponer denuncias sobre faltas o delitos electorales, suscribiéndolas debidamente.

La situación cambió radicalmente durante las elecciones presidenciales. La presencia de los funcionarios de la Fiscalía electoral fue perceptible en la mayoría de los centros observados. Según información de la institución, fueron destacados 517 fiscales electorales en todo el país.

## Recomendaciones.

### Reformas del sistema electoral en El Salvador

#### Voto residencial

En El Salvador, el mecanismo habitual utilizado es el “voto domiciliario” que tiende a concentrar las JRV en las cabeceras de los municipios o en algunos grandes centros de votación (por ejemplo, en San Salvador algunos de los más grandes tienen registrados más de 30.000 inscritos). Para asegurar que todos los votantes puedan acudir a sufragar, en El Salvador el TSE subvenciona a los partidos para que contraten movilidades y al mismo tiempo contrata por su propia cuenta transporte para que en las principales rutas lleven y traigan a los ciudadanos de forma gratuita.

Empero, las desventajas de este sistema son fuertes. Implica incomodidad y gastos para los electores que deben desplazarse varios kilómetros para llegar a su lugar de votación. Esos costos aumentan de forma considerable para los votantes de sectores populares que no siempre cuentan con vehículos propios y para los ciudadanos que tengan dificultades para desplazarse (enfermos, ancianos, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, etc.). Estos votantes se encuentran en situación de desventaja y dependencia frente a los partidos que les ofrecen el transporte: su independencia y su autonomía se ven recortadas.

El Salvador ha comenzado a experimentar el sistema de votación “residencial”, con una prueba piloto en el departamento de Cuscatlán. En esa área, los votantes acudían a votar a un centro cercano a su residencia, lo que hace innecesario o reduce sustancialmente la necesidad del transporte ofrecido por los partidos o por el TSE. A pesar de algunas dificultades operativas, que pueden subsanarse a partir de las lecciones aprendidas, la prueba piloto mostró la satisfacción de la ciudadanía, una evaluación positiva de los medios y la aprobación de los candidatos.

Más allá de esas percepciones cualitativas, los datos son contundentes: el promedio de la participación electoral en la elección legislativa fue de 52.8% mientras que ascendió a 59.1% en el departamento en el cual se aplicó la nueva modalidad.

#### Depuración del Padrón

El Padrón electoral es una pieza clave para garantizar la transparencia y confiabilidad de un proceso electoral. Sin duda, muchas de las condiciones para que se requieren para que un Padrón asegure unos comicios limpios no dependen exclusivamente de los organismos electorales. En realidad, son consecuencia del marco jurídico y reflejan las fortalezas y las limitaciones del Estado en su conjunto (calidad del trabajo del Registro Civil, del servicio de Identificación, facilidad o dificultad para ser registrado, etc.).

La legislación salvadoreña prescribe los procedimientos para la depuración (fallecimiento, cambio de domicilio, etc.) pero la evidencia indica que los mecanismos no han logrado ese objetivo. El dato más revelador y contundente es la existencia de una cantidad mayor de inscritos que de ciudadanos en edad de votar (más de medio millón, cifra muy alta en un Padrón de algo más de cuatro millones de registros).

Los problemas corresponden principalmente a dos categorías: fallecidos y emigrantes. En el primer caso, se presenta problemas de subregistro en el caso de fallecimiento o de datos que no coinciden perfectamente entre las partidas de defunción y del Padrón, lo que impide legalmente a proceder con una depuración. En el segundo,

hay un importante flujo de emigración ilegal, en especial hacia Estados Unidos, que impide actualizar la base de datos. En ambas situaciones, a medida que transcurren los años, los problemas se agravan y aunque cualquier estimación nunca podrá ser exacta, se puede afirmar que se trata de cientos de miles de casos.

Ante la evidencia que los mecanismos legales y la práctica no han producido una depuración y actualización satisfactorias del Padrón, parece indispensable que se busquen soluciones nuevas para encarar el problema. La legislación comparada ofrece algunas pistas: una de las más efectivas es depurar a quienes no votaron después de uno o dos procesos, quedando la obligación para quienes no sufragaron pero que aún viven en El Salvador (o en el exterior) de inscribirse otra vez. De esa manera, se excluyen a los fallecidos y a los emigrantes que ya no desean hacer uso de su derecho electoral.

Por cierto, en este mismo orden de ideas, tiene particular importancia garantizar la transparencia de los mecanismos de extensión de los Documentos Únicos de Identidad, para mejorar la sincronización y compatibilidad con el Padrón Electoral y despejar dudas sobre su manejo.

#### Reforma a la legislación sobre la propaganda y el financiamiento a las campañas

Las democracias latinoamericanas contemporáneas han extendido su reflexión hacia temas como la legislación sobre la propaganda política o el financiamiento público y privado de las campañas partidarias.

Son muchos los problemas que pueden identificarse en esa relación –algunos de ellos de implicaciones tan graves como la presencia de recursos ilegales en las campañas que socavan la credibilidad de muchos regímenes representativos. Sin embargo, para limitar el análisis a las observaciones que parecen más pertinentes para el caso salvadoreño, se puede anotar la profunda desigualdad entre los recursos disponibles para los principales partidos, la existencia de pocas limitaciones para la difusión de propaganda electoral, la vigilancia laxa de parte del organismo electoral de la emisión de propaganda antes o después de los tiempos establecidos por ley y la ausencia de controles efectivos sobre las rendiciones de cuentas, previstos en las normas pero sin cumplimiento en la práctica.

La Misión considera que un asunto tan complejo como el del financiamiento público y privado a las campañas, los tiempos de campaña, los límites para la difusión de propaganda requiere un debate sereno en la sociedad salvadoreña, que cuente con la participación amplia de todos los actores involucrados, para perfilar los consensos de una reforma concertada y global. De esa forma se pueden generar las condiciones de procesos electorales más equitativos, con rendiciones de cuenta más transparentes y controladas, con una presencia mejor regulada del dinero en la política. Se trata de una reforma para el mediano plazo que sin duda ofrecería bases aún más sólidas para la democracia salvadoreña.

#### Composición del Tribunal Supremo Electoral

Junto con una legislación adecuada, un Padrón electoral confiable, un compromiso auténtico de los partidos con el sistema democrático y el respeto a la voluntad libremente expresada en las urnas, uno de los factores clave para el éxito de un proceso electoral se encuentra en la calidad del trabajo del organismo electoral. Ciertamente muchos factores inciden en este último aspecto pero entre los más relevantes se encuentra la composición del órgano electoral.

Los organismos electorales pueden depender exclusivamente del gobierno, constituirse con composición partidaria, mixta (partidaria e independiente o con representación del Poder Judicial) o tomar carácter independiente e imparcial.

El organismo electoral salvadoreño tiene una composición mixta, con tres magistrados que representan a los tres partidos mayoritarios –uno por cada organización- y dos magistrados que si bien son designados por el Parlamento provienen de ternas propuestas por el Poder Judicial. Sin embargo, ese carácter mixto pesa poco y resulta más formal que efectivo. Los principales cargos de funcionarios son asignados siguiendo lógicas partidistas, la composición de las Juntas departamentales, municipales e incluso de las juntas receptoras de votos (JRV) se rige, por ley, por distribuciones partidistas. La motivación para esta presencia de los partidos en el organismo electoral tiene raíces históricas (numerosas elecciones salvadoreñas fueron manipuladas por los

gobiernos de turno y dejaron en la orfandad a los partidos políticos) y obedece a una racionalidad política clara. Todos los partidos, o por lo menos los principales, pueden ejercer vigilancia sobre el proceso electoral e impedir que se consumen hechos irregulares.

En la práctica el modelo ha demostrado sus ventajas pero también sus insuficiencias y limitaciones. Aunque los partidos tienen presencia institucional en el TSE, no se garantiza el resguardo y protección de sus derechos.

En el debate académico y político salvadoreño se ha comenzado a plantear la necesidad de modificar de manera profunda la forma de integrar el TSE, abandonando el modelo partidista para adoptar uno de composición más independiente. En una sociedad en la cual los partidos han echado raíces tan fuertes y aún pervive una cultura de la desconfianza, esas voces se abren camino de manera difícil aunque progresiva. Esa demanda encuentra sustento en la experiencia regional. Los estudios comparativos para América Latina señalan que la limpieza de los procesos electorales es muy baja cuando el organismo electoral depende únicamente del gobierno, aumenta muy significativamente si la composición refleja el pluralismo partidario y alcanza su punto más alto con un tribunal electoral independiente, que se asocia a menudo con un plantel profesional técnico y estable.

La MOE considera que la sociedad y el sistema político salvadoreños se encuentran preparados para un cambio en la dirección señalada. Se trataría, por supuesto, de un proceso de mediano plazo pues tendría que ajustarse a los mecanismos de reforma constitucional, pero ese tiempo podría ser utilizado para generar un debate amplio y plural sobre el tema, así como un trabajo pedagógico sobre las implicaciones y alcances de esa reforma.

**Washington, 1 de abril, 2009**

## ANEXO VI. LISTADO DE OBSERVADORES



**Organización de los  
Estados Americanos**

**MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL  
ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTE  
EL SALVADOR, 15 DE MARZO DE 2009**

	Nombre	Nacionalidad	Género
1	Gustavo Fernández Saavedra	Bolivia	M
2	Pablo Gutierrez	Chile	M
3	Patricia Esquenazi	Chile	F
4	Mark L. Schneider	EE.UU.	M
5	José Bordon	Argentina	M
6	William Berenson	EE.UU.	M
7	Salvador Romero	Bolivia	M
8	Luis González Quintanilla	Bolivia	M
9	Betilde Munoz-Pogossian	Venezuela	F
10	Yndira Marin	Venezuela	F
11	Cristina Gutierrez	Bolivia	F
12	Brenda Santamaria	Argentina	F
13	Dante Escobar	Nicaragua	M
14	Roberto Santacruz	Chile	M
15	Gilberto Estrada	Panamá	M
16	Gustavo Aldana	Guatemala	M
17	Maria Fernanda Trigo	Bolivia	F
18	Patricio Zamorano	Chile	M
19	Antonio Amarante	Brasil	M
20	Juan Ignacio Jacome	Ecuador	M
21	Yamileth Bermúdez	Costa Rica	F
22	Cateryn Vucina	Venezuela	F
23	Marcelo Carvallo	Chile	M
24	Euza Pereira	Brasil	F
25	Víctor Contreras	Perú	M
26	Charlotte McDowell	EE.UU.	F
27	Alan Andrade	México	M
28	Gonzalo Marsa	España	M
29	Jean Francois Ruel	Canadá	M
30	Francois Gelineau	Canadá	M
31	Iván Acuna	Costa Rica	M
32	Juan Pablo Pallamar Urzua	Chile	M
33	Kelly Marie Fay Rodriguez	EE.UU.	F
34	Juan Sebastián Molano Suárez	Colombia	M
35	Guillaume Lavoie	Canadá	M
36	Raphaëlle Beauregard	Canadá	F
37	David Chagnon	Canadá	M
38	Bruno Maltais	Canadá	M

39	Kristina-Maud Bergeron	Canadá	F
40	Félix-Antoine Joli-Coeur	Canadá	M
41	Ysabelle Bourassa	Canadá	F
42	Dominic Lemieux	Canadá	M
43	Marie-Christine Piron	Canadá	F
44	Manuel Hidalgo	España	M
45	Ramón Mezquita	España	M
46	Gregorio Aranda	España	M
47	Maria Carmen Pérez Bernárdez	España	F
48	Patricia Fabeiro	España	F
49	Charles-Andre Goulet	Canadá	M
50	Frederic Louault	Francia	M
51	Darren Rogers	Canadá	M
52	Jennifer Peirce	Canadá	F
53	Hans-Jürg Pfaff	Suiza	M
54	Jean-Philippe Cevey	Suiza	M
55	Gabriela Buttner	Suiza	F
56	Francis Cousin	Suiza	M
57	Philippe Guttman	Suiza	M
58	Fernando Martinez	Chile	M
59	Matias Hernandez	Argentina	M
60	Rafael Aragon	Guatemala	M
61	Jose Domingo Fuentes	Guatemala	M
62	Eduardo Leonel Prado Serrano	Guatemala	M
63	Juan Carlos Sagastume	Guatemala	M
64	Zoran Spasitelj Ostoic Marroquín	Chile	M
65	John Graham	Canadá	M
66	Marcelo Varela	Costa Rica	M
67	Embajador Nestor Ceron Suero	Republica Dominicana	M
68	María del Camino Hurtado Domínguez	España	F
69	Ricardo José Zambrana Díaz	Nicaragua	M
70	Ricardo Toranzo Gutierrez	Bolivia	M
71	Serena Cosgrove	EE.UU.	F
72	Paul Nehru Tennessee	EE.UU.	M
73	Indira Narinesingh	Trinidad & Tobago	F
74	Pablo Garcia Arabehty	Argentina	M
75	Ana Lucia Freire	Ecuador	F
76	Albis Thorp	Panamá	F
77	Alexandra Valdospinos	Ecuador	F
78	Rita Solis	Costa Rica	F
79	Melisa Segnini	Venezuela	F
80	Jorge Miranda	Panamá	M
81	Tomás Ottavis	España	M
82	Luz Alejandra Gutierrez	México	F
83	Carmen Gadala	Guatemala	F
84	Francisco Crespo Salamea	Ecuador	M
85	Jenny Ibeth Martinez Delgado	Colombia	F
86	Anna Maria Forsberg de Paula	Brasil	F
87	Carlos Ruiz	Brasil	M
88	CarmenGloria Barrera Criado	Chile	F

89	Gianfranco Grattarola Salinas	Chile	M
90	Julian Lugo	Colombia	M
91	Raúl Marcelo Paz Soldán Ávila	Bolivia	M
92	Bequer Chocooj de la Cruz	Guatemala	M
93	Dulce Govea	México	F
94	Melissa Sanchez	Canadá	F
95	Motohiko Nakagawa	Japón	M
96	Goshi Tsukamoto	Japón	M
97	Minoru Kobayashi	Japón	M
98	Chiaki Takabatake	Japón	F
99	Embajadora Claire A. Poulin	Canadá	F
100	Gaston Gauvin	Canadá	M