



MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EL SALVADOR

Elecciones Legislativas, Municipales y al PARLACEN – 2009

INFORME PRELIMINAR

Una jornada de votación pacífica contribuye a la consolidación de la democracia en El Salvador tras un proceso electoral transparente que, sin embargo, evidenció serias carencias legislativas y las disfunciones de una administración electoral partidarizada.

San Salvador, 20 de Enero de 2009

*Respondiendo a la invitación del Tribunal Supremo Electoral y del Gobierno de la República de El Salvador para observar las Elecciones Legislativas, Municipales y al PARLACEN del día 18 de enero de 2009, el pasado 6 de diciembre se desplegó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) en El Salvador. La Misión está encabezada por el **Dr. Luis Yáñez-Barnuevo, Jefe de Misión y Miembro del Parlamento Europeo**. En total, la Misión ha desplegado 42 observadores procedentes de 15 países miembros de la Unión Europea en los 14 departamentos del país. Su cometido ha sido el de observar y evaluar el proceso electoral en su conjunto, de acuerdo con la metodología establecida por la UE y la “Declaración de principios para la observación internacional”, adoptada bajo los auspicios de las Naciones Unidas en octubre de 2005.*

Una Delegación del Parlamento Europeo, encabezada por el Sr. Emilio Menéndez del Valle y que incluye a otros dos miembros del Parlamento Europeo se unió a la MOE UE para la observación de la jornada electoral y se suma a esta declaración. Este documento se presenta antes de que concluya el proceso. La MOE UE permanecerá en el país para observar el proceso hasta el fin del mismo incluyendo la consolidación de los resultados definitivos y la gestión de eventuales impugnaciones, así como las elecciones presidenciales del próximo día 15 de marzo. Unos dos meses después del fin del proceso se hará público un Informe Final que ofrecerá la valoración detallada de la Misión sobre los distintos aspectos de este proceso electoral. Dicho informe incluirá además una serie de recomendaciones basadas en los resultados de la observación. La MOE UE es independiente en sus observaciones y conclusiones.

Conclusiones preliminares

La jornada electoral del pasado 18 de enero, que contó con una presencia muy elevada de vigilantes de los partidos en las Juntas Receptoras de Voto para garantizar la transparencia de las operaciones de votación y conteo, transcurrió de forma pacífica y ordenada en un ambiente de participación cívica de los ciudadanos salvadoreños, que acudieron a las urnas en número ligeramente superior al registrado en los pasados comicios legislativos. La campaña electoral, pluralista y competitiva, se vio levemente ensombrecida por enfrentamientos aislados entre militantes de los diversos partidos y por el recurso excesivo a campañas sucias por parte de los dos principales partidos.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), a pesar de las disfunciones organizativas y la falta de consenso en aspectos relevantes que se derivan de su composición partidista, consiguió, hasta el momento, garantizar un proceso electoral generalmente transparente, si bien mostró cierta falta de capacidad para sancionar algunas violaciones importantes del código electoral, especialmente en relación con la larguísima pre-campaña. A ello han contribuido, sin duda, la ausencia de una ley de partidos políticos y las importantes lagunas de la legislación electoral salvadoreña, que la sitúan en algunos aspectos importantes por debajo de los estándares internacionales en materia electoral.

- El marco legal vigente en El Salvador permite la celebración de elecciones democráticas, si bien la legislación electoral precisa de reformas en materias como la fiscalización de los gastos e ingresos de campaña de los partidos políticos y el acceso de los mismos a los medios de comunicación, aspectos todos ellos cruciales para garantizar unas reglas de juego razonablemente equitativas. Igualmente, es especialmente necesaria, para reforzar la inclusión política, una reforma que permita el acceso al voto a los más de 2 millones de salvadoreños residentes en el extranjero.
 - El Tribunal Supremo Electoral de El Salvador es un órgano colegiado de administración electoral en el que prima la adscripción política de la mayoría de sus magistrados sobre la estricta neutralidad esperable en la institución encargada de organizar y arbitrar el proceso electoral. Ello ha provocado tanto suspicacias por parte de partidos políticos y ciudadanos sobre la imparcialidad del Tribunal como algunas disfunciones organizativas, favorecidas también por el hecho de que el TSE es responsable al mismo tiempo de las funciones jurisdiccionales y administrativas en materia electoral.
 - La implantación del voto residencial en todo el Departamento de Cuscatlán ha tenido un doble efecto positivo: acercar la urna al votante y descongestionar los centros de votación. La MOE UE considera muy recomendable extender este sistema al conjunto del país, facilitando de este modo la participación electoral.
 - El sistema de emisión del Documento de Identidad Único (DUI), que es la base tanto del registro como del padrón electoral, brinda la posibilidad de que se realicen cambios de domicilios fraudulentos con la única intención de votar en un municipio diferente al de residencia, lo que ha generado una fuerte desconfianza en el padrón en ciertas zonas del país. La MOE UE considera importante que se refuerzan los requisitos de prueba efectiva de residencia ante cualquier cambio de domicilio.
 - Los partidos políticos y sus candidatos han podido desempeñar sus actividades de campaña sin ningún obstáculo y el público ha podido asistir libremente a las mismas. El entorno de la campaña ha sido pacífico hasta el momento, con la excepción de algunos incidentes violentos ocurridos a pesar de los pactos de no-agresión entre los seis partidos en contienda a nivel nacional y frecuentemente también a nivel local.
 - Debido en parte a la falta total de normativas relativas a los ingresos y gastos de los partidos políticos, el nivel de recursos invertidos en la campaña ha sido muy desigual entre los diferentes partidos. Esta situación se ha visto agravada por el hecho de que algunos de los que más han gastado no eran siquiera partidos políticos legalmente constituidos.
-

- Los medios de comunicación salvadoreños han desempeñado su función informativa en un entorno de libertad de expresión. La difusión de entrevistas y debates con los candidatos, en canales de televisión, radios y periódicos contribuyó notablemente a mantener bien informado al electorado en cuanto a los programas de los distintos partidos políticos. Sin embargo, la cobertura de noticias electorales en algunos medios fue claramente parcial a favor de uno de los principales contendientes.
- A pesar de que en el país las mujeres constituyeron más de la mitad del personal de las juntas receptoras de votos, y también más de la mitad de los presidentes de las mismas, la participación de las mujeres en el proceso electoral se mantuvo baja entre los candidatos.
- La sociedad civil salvadoreña ha organizado varios grupos de observación electoral que han participado también en campañas de educación a los votantes, contribuyendo de esta manera a una fuerte inclusión de la juventud en estas elecciones.
- Los resultados provisionales parecen indicar que la próxima Asamblea Legislativa seguirá precisando de acuerdos para llevar adelante cualquier proyecto legislativo. La MOE UE, que seguirá observando la campaña electoral para las elecciones presidenciales, felicita a los nuevos alcaldes y concejales, así como a los diputados electos, a los que reitera la necesidad de emprender reformas en el ámbito legislativo electoral, algunas de carácter constitucional, para seguir mejorando los procesos electorales en El Salvador.

Valoraciones preliminares

Contexto político

Las Elecciones Legislativas, Municipales y al PARLACEN del 18 de enero 2009 han marcado el exitoso primer paso de este ciclo electoral, al que seguirán las Elecciones Presidenciales del 15 de marzo 2009, las cuartas desde la firma de los Acuerdos de Paz de enero 1992.

Debido a una profunda desconfianza entre ARENA y el FMLN, los Acuerdos de Paz de Chapultepec estipularon el control mutuo de ambos antagonistas en ciertas instituciones estatales esenciales, estableciendo la base para una cultura política que ha resultado en la formación del TSE y otros órganos estatales de acuerdo con los criterios de la lógica partidista: los miembros de estas instituciones parecen considerarse a sí mismos primero representantes de su partido político y representantes de la institución únicamente en segundo lugar. 17 años después de los Acuerdos de Paz, las limitaciones de este modelo inmediatamente posterior al conflicto armado son reconocidas por todos los actores políticos, quienes, sin excepciones, han deplorado sus deficiencias. Estas elecciones podrían brindar la oportunidad de sustituir el actual modelo institucional post-conflicto por otro basado en una cultura “post-Acuerdos” de cooperación intra-institucional.

Marco legal

El fundamento legal para estas elecciones se encuentra en la Constitución de El Salvador y en el Código Electoral¹. La Constitución establece derechos políticos y civiles fundamentales en conformidad con los estándares electorales internacionales. El Código Electoral, que data de 1992, es producto del período inmediatamente posterior al conflicto en el país, lo cual se refleja claramente en una organización de la administración electoral basada en el control político constante ejercido por los representantes de los partidos políticos en todas las estructuras permanentes y temporales de la misma.

A pesar de haber sido enmendado en 47 ocasiones en los últimos 16 años, el Código Electoral es un marco regulatorio incompleto en el que varias áreas fundamentales aún carecen de legislación o de normativas adecuadas. Es el caso, entre otros, de la legislación sobre partidos políticos, de las normas sobre las condiciones de su acceso a los medios de comunicación y emisión de espacios gratuitos de propaganda electoral durante el periodo de campaña, así como de las normas relativas al financiamiento y a la auditoria de sus gastos de campaña. Además, la regulación sobre las campañas es insuficiente y las sanciones existentes no han sido aplicadas por el TSE en los casos en que se han cometido infracciones, como en el caso de la violación de la fecha límite constitucional² para el inicio de la campaña electoral y de las continuas violaciones de las normas que restringen la pinta y pega³.

La persistencia de estas deficiencias de la legislación electoral después de tantas elecciones es un recordatorio de la escasa voluntad política de la Asamblea Legislativa para aprobar reformas significativas en la Constitución y en el Código Electoral, sobre cuya necesidad concuerdan en general los interlocutores políticos, y que ha conducido a una cierta pérdida de credibilidad entre la ciudadanía del TSE como institución.

Más de 2.300.000 salvadoreños viven en el extranjero, principalmente en los Estados Unidos. A pesar del derecho al sufragio de todos los ciudadanos, reconocido en la Constitución, y de la posibilidad de obtener el Documento Único de Identidad (DUI) en tres ciudades de los Estados Unidos en las que se concentra buena parte de la comunidad salvadoreña, no han sido adoptadas disposiciones legales que posibiliten su ejercicio fuera del país, excluyendo de esta manera a casi un tercio de los Salvadoreños de la posibilidad de participar directamente en el proceso político. El establecimiento de un mecanismo de votación en el extranjero permitiría, sin duda, una participación más inclusiva de los ciudadanos en futuras elecciones.

¹ Otras leyes relacionadas con las elecciones son la Normativa Especial para el Voto Residencial (enmendada por última vez en 2005); la ley sobre los Medios de Comunicación (enmendada por última vez en 2007) y la Normativa sobre la Observación de Elecciones (2008).

² Art.81 de la Constitución de la República de El Salvador.

³ El Art. 232 del Código Electoral prohíbe claramente la pinta y pega de propaganda en edificios públicos, arte público, árboles, señalizaciones de tránsito y edificios privados. El Código estipula que el TSE puede exigir eliminar la propaganda y ordenar la suspensión del partido político responsable.

Administración electoral

El TSE es resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1992 y que institucionalizaron la participación de representantes de los partidos políticos en todos los niveles de la administración electoral, con el objetivo de permitir un permanente control mutuo y mejorar la transparencia. La actual composición del TSE refleja los resultados de las últimas elecciones presidenciales y cuenta con representantes de ARENA (Presidente), FMLN, PCN, PDC y de dos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ por sus siglas).

El proceso de toma de decisiones del TSE no está, ciertamente, exento de interferencias políticas dado que muchas de las resoluciones del Tribunal son adoptadas por mayoría simple y tres de sus cinco Magistrados representan a partidos políticos y votan en muchas ocasiones siguiendo la línea o los intereses de los mismos⁴. Esto genera, naturalmente, fuertes críticas por parte de los partidos no representados o en minoría en las votaciones y falta de confianza en el desempeño del organismo electoral.

La representación de los partidos políticos se repite también en las estructuras electorales temporales, tanto departamentales como municipales. Esta estructura altamente politizada dificulta incluso la cooperación entre diferentes secciones dentro del propio TSE, cuya dirección recae en representantes de distintos partidos. Por otro lado, la doble función del TSE como cuerpo administrativo de gestión y tribunal electoral genera en muchas ocasiones una organización disfuncional y ha sido objeto de debate político durante los últimos años. Las próximas reformas Constitucionales y legislativas deberán considerar la sustitución del modelo de composición política del TSE por otro que promueva la eficiencia y la independencia del organismo electoral y establezca una separación de funciones administrativas y jurisdiccionales.

El censo de población de 1992 fue utilizado como base para calcular el número de diputados a elegir en cada una de las 14 circunscripciones electorales y de concejales en cada uno de los 262 concejos municipales. Dado que aún no ha sido publicado el Censo de 2007, éste no ha podido ser utilizado para este propósito y, en consecuencia, la distribución de escaños no refleja con precisión el tamaño de población, distorsionando el principio de igualdad de voto.

A pesar de que el pasado 18 de Enero se llevaron a cabo tres elecciones diferentes, tan sólo se imprimieron dos papeletas: para la Asamblea Nacional y para los Concejos. Los diputados del PARLACEN fueron elegidos en la misma papeleta y en base a los resultados válidos obtenidos para la Asamblea Nacional. Como consecuencia, los votantes quedaron sin la posibilidad de elegir representantes de distintos partidos políticos para la Asamblea Nacional y el Parlamento Centroamericano, en contra del requisito de sufragio directo para dicha Cámara establecido en el Tratado Constitutivo del PARLACEN. Ello no contribuye, sin duda, a fortalecer el reconocimiento por parte de la ciudadanía de la importancia del parlamento regional en el proceso de integración de Centro América. Por ello, sería positivo que en elecciones futuras, el voto para el PARLACEN se realizara con una papeleta propia.

⁴ Decisiones importantes tales como la separación de elecciones y el acceso restringido a la información en el registro electoral fueron votadas por ARENA, el PCN y uno de los Magistrados propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La decisión relativa a la inclusión del FDR en la papeleta legislativa en una circunscripción en la que no presentaba candidatos fue adoptada con el voto de ARENA y los dos Magistrados de la CSJ. En una ocasión poco común, la decisión de extender el voto residencial al Departamento de Cuscatlán fue votada unánimemente por el TSE.

Un elemento positivo de las elecciones de 2009 ha sido la continuación del proceso, aunque aún muy limitado, de descentralización de las juntas receptoras de voto. El proyecto de voto residencial, iniciado en 2006 en 7 municipalidades de varios departamentos, ha sido ahora extendido a un total de 23 municipalidades, incluyendo a todo el departamento de Cuscatlán. El voto residencial, del que se beneficiaron el pasado día 18 de Enero un total de 196.733 votantes, busca acercar las juntas receptoras de voto a los lugares de residencia de los votantes. A pesar de este esfuerzo, en el resto del país, el escaso número de centros de votación existentes obliga a los ciudadanos, en la mayoría de los casos, a recorrer grandes distancias para emitir su voto. El voto residencial debería ser extendido al resto del país en futuras elecciones, ya que podría contribuir a incrementar la participación y, desde luego, a disminuir la necesidad de transporte, que es organizado principalmente por los partidos políticos, durante la jornada electoral.

Los miembros de las juntas receptoras de votos y los vigilantes de los partidos políticos pueden ser asignados por sus partidos a cualquier junta receptora de votos en el país y están legalmente autorizados a votar en la misma, siendo sus nombres agregados manualmente al padrón electoral. Ello genera un potencial número adicional de votantes en cada municipalidad que puede ser utilizado para incrementar los resultados electorales de un partido específico. Todos los partidos políticos pueden usar esta inusual estrategia en función de sus necesidades específicas, si bien los partidos mejor estructurados están en mejores condiciones de beneficiarse de la misma que los más pequeños. Las futuras reformas del Código Electoral deberán establecer criterios más estrictos de residencia para tornar esta práctica inviable.

El Tribunal Supremo Electoral ha llevado a cabo una vasta campaña de educación a los votantes, bien diseñada, a través de los medios de comunicación centrada principalmente en los votantes que se inscriben por primera vez en el padrón electoral y en los procedimientos de votación, así como en la ubicación de los centros de votación y los recorridos de buses gratuitos para facilitar el transporte de votantes durante la jornada electoral.

Registro electoral

Un total de 4.226.479 votantes han sido inscritos para estas elecciones en un registro electoral considerado por todos los interlocutores como altamente inclusivo aunque no suficientemente depurado. Este registro es la base de datos clave utilizada para identificar a todos los ciudadanos con derecho de voto y es confeccionado, al igual que el subsiguiente Padrón Electoral, por la oficina del registro electoral del TSE⁶. Por su parte, la emisión del Documento Único de Identidad (DUI) por parte del Registro Nacional de Personas Naturales (RNPN)⁷, el único documento que identifica legalmente a un votante, se basa esencialmente en las actas de nacimiento proporcionadas por las municipalidades. Unos procedimientos inconsistentes de

⁵ En el centro de votación más grande de San Miguel 1,574 votantes por partido político pudieron ser agregados al padrón electoral en esa municipalidad. En cada junta receptora de votos, puede ser agregado un máximo de 4 votantes mediante este sistema.

⁶ La Organización de Estados Americanos realizó una auditoría del Padrón Electoral comparándolo con el Registro de Votantes y concluyó que el 95% de la información contenida en los registros es coincidente.

⁷ La introducción en 2001 del *DUI* ha contribuido a mejorar las garantías relativas a la identificación de votantes. El RNPN alimenta al Padrón Electoral con datos sobre los ciudadanos que han obtenido su DUI.

emisión y unas débiles garantías legales hacen que este sistema pueda prestarse a manipulaciones por parte de las autoridades locales⁸.

A pesar de la existencia de una fecha límite legal para solicitar cambios en la residencia de los votantes⁹ a efectos electorales, no se exige ninguna prueba efectiva de residencia al solicitar el cambio de la misma y no existen controles para verificar si la persona reside o no realmente en la municipalidad en la que declara hacerlo, de manera que no se elimina la posibilidad de transferencia de votantes a una determinada municipalidad, como afirman algunos partidos políticos. La introducción de pruebas de cambio residencial podría reducir considerablemente la posibilidad de que se lleve a cabo esta práctica ilegal¹⁰. Además, la deficiente comunicación de los fallecimientos al RNPN por parte de las municipalidades provoca que un número indeterminado de votantes fallecidos permanezcan en los registros. Todos estos elementos generan una cierta falta de confianza en el registro electoral y, en consecuencia, en el padrón. En cualquier caso, y aunque estas deficiencias no puedan tener consecuencias en los resultados de las elecciones presidenciales y muy pocas en las elecciones legislativas, sí podrían afectar a los resultados municipales en aquellas localidades en las que la Alcaldía se decida por una diferencia muy pequeña de votos.

De hecho, hay una diferencia enorme al comparar el número de votantes registrados con los ciudadanos mayores de 18 años incluidos en el censo de 2007. El número de votantes registrados excede en 750.000 el número de ciudadanos mayores de 18 años en el censo. A pesar de las explicaciones ofrecidas por el TSE, según el cual esta discrepancia se debería a un padrón electoral inflado por los votantes fallecidos y a las altas tasas de emigración, es deseable una mayor depuración para mejorar la exactitud del registro y la confianza en el proceso electoral.

Aunque el Código Electoral establece que el padrón electoral es un documento público que debería estar a disposición de todos los partidos políticos¹¹, el TSE decidió restringir el acceso al mismo para proteger el derecho constitucional a la privacidad y no facilitar el acceso a las direcciones de los votantes a los Magistrados del TSE. El principal partido de oposición alega que el partido gobernante no está sujeto a las mismas restricciones y que, por lo tanto, ha adquirido una ventaja ya que podría contactar directamente a los votantes para propósitos de propaganda electoral.

A pesar del hecho de que todos los partidos políticos han tenido acceso al registro de votantes para consulta, lo cual ha aumentado la transparencia del proceso, debería garantizarse un acceso igualitario a la información para todos los contendientes, reconociendo al mismo tiempo que la protección de los datos de las personas precisa un marco normativo. Además, como ya hemos

⁸ Algunos partidos políticos se han quejado de que los empleados temporales y ciudadanos de países fronterizos han obtenido el DUI y están participando en las elecciones.

⁹ Para estas elecciones los cambios residenciales fueron aceptados hasta el 1º de marzo 2008.

¹⁰ Los votantes deben votar de acuerdo con su lugar de residencia (art.136, Código Electoral).

¹¹ De acuerdo con la Constitución todo partido constituido legalmente tiene el derecho de escrutinio sobre la organización y publicación del Padrón Electoral y tiene derecho de examinar la exactitud de las actualizaciones y de los cambios que se le hagan. El RNPN alimenta al Padrón Electoral y está obligado a proporcionar detalles sobre cada ciudadano registrado, incluyendo sus nombres, fechas de nacimiento, número de DUI, foto y dirección entre otros datos.

señalado, deben desarrollarse los mecanismos que permitan mejorar la exactitud del registro electoral para elecciones futuras a fin de incrementar la confianza en el proceso electoral.

El registro de candidatos terminó el 28 de Noviembre 2008 para las elecciones legislativas y municipales y el 15 de enero para los candidatos Presidenciales. El Código Electoral no establece requisitos excesivos ni discriminatorios para el registro de candidatos y únicamente en cinco municipalidades hubo problemas reportados a la Misión, principalmente denegaciones derivadas de la falta de la documentación necesaria, o debidas a inexactitudes menores en la solicitud que fueron resueltas por las Juntas Electorales Departamentales (JED).

Campaña electoral

Los partidos y candidatos han llevado a cabo una serie de intensas actividades de proselitismo electoral en todo el país, a los que los ciudadanos han tenido libre acceso, en un entorno generalmente pacífico. Sin embargo, en algunos casos, estas actividades iniciaron mucho antes de la apertura oficial de la campaña, beneficiando a los partidos con mayores recursos económicos. A pesar de la prohibición, establecida en el artículo 81 de la Constitución, de llevar a cabo actividades de campaña antes de su apertura oficial, el TSE no tomó acción alguna para obligar a partidos y candidatos a respetar los límites temporales para iniciar las actividades proselitistas. Además, la decisión del TSE de separar las Elecciones Presidenciales de las Elecciones Municipales, Legislativas y al PARLACEN extendió el periodo de campaña dos meses más, favoreciendo nuevamente de esta manera a los partidos con más recursos económicos.¹²

A pesar de la firma de un *Pacto de No Violencia* entre los seis partidos en contienda facilitado por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) y de varios *Pactos de caballeros* firmados entre los contendientes a nivel municipal, se han producido ciertos episodios de violencia entre activistas de diferentes partidos - condenados por la MOE UE -, principalmente en el contexto de la *pinta y pega*, en los que algunas personas han sufrido heridas de menor consideración. Los dos casos de asesinato de activistas de partidos políticos¹³ registrados parecen deberse a la criminalidad común según las investigaciones preliminares de la policía.¹⁴ Además, un buen número de casos de destrucción de material de campaña han sido reportados desde diversas partes del país y han afectado a los distintos partidos, aunque con mayor frecuencia a los más pequeños, si bien estas acciones no parecen seguir un patrón común. La MOE UE ha expresado repetidamente su condena absoluta de cualquier tipo de acto violento en el proceso electoral y recomienda regular las prácticas de campaña con mayor detalle para prevenir estallidos de violencia en el futuro.

En el contexto de alta polarización en la vida política del país, se han observado dos corrientes principales de campaña negativa durante las últimas semanas. Por una parte, ARENA acusó al FMLN de estar vinculado a supuestos grupos armados que supuestamente se entrenarían en El

¹² Aunque el art. 224 del *Código Electoral* autoriza al TSE a decidir a su discreción sobre este punto, la decisión fue denunciada como arbitraria por la oposición, ya que en el único caso previo de este tipo (1994) las elecciones se llevaron a cabo en una sola jornada.

¹³ Un joven fue asesinado mientras colgaba posters del FDR en San Martín/Departamento de San Salvador y dos activistas del FMLN fueron asesinados a balas en Yamabal/Departamento de Morazán.

¹⁴ En ambos casos, la policía procedió rápidamente a arrestar a los sospechosos.

Paisnal (Departamento de San Salvador). Una vez agotado este tema, el de la violencia electoral tomó su lugar: políticos de ARENA y algunos medios de comunicación cercanos al partido reportaron que el FMLN estaría recurriendo a pandilleros para sus propósitos políticos, aunque los pocos incidentes registrados hasta el momento no ofrecen ninguna base para esta suposición. Por su parte, el FMLN, en una fase en la que el proceso electoral apenas había iniciado, señaló frecuentemente en público que ARENA podría cometer fraude. Estas acusaciones no tenían verdadero fundamento cuando se emitieron y, de hecho, hasta el momento no se ha detectado en estas elecciones ningún elemento significativo que apunte a un posible fraude.

Aparte de algunos mítines importantes con los candidatos presidenciales, la campaña electoral ha seguido su curso con actividades locales de bajo perfil. La distribución excesiva de regalos por parte de los candidatos en los vecindarios más pobres del país (principalmente alimentos básicos, sobre todo en la capital) como parte de las actividades de campaña ha jugado un papel prominente en la misma, lo que va claramente en contra de las buenas prácticas internacionales en materia electoral. El uso de vehículos gubernamentales por alcaldes para propósitos de campaña ha sido confirmado en algunos casos, mientras que las pintadas de edificios municipales con los colores del partido y el almacenaje de material de campaña en los mismos parece ser práctica común a todos los partidos en el poder. Ambos comportamientos suponen infracciones al Código Electoral¹⁵.

En términos de gastos de campaña se han registrado diferencias considerables entre los candidatos: los gastos de campaña del partido gobernante representan el 85% de los gastos de todos los partidos juntos¹⁶. Dos de los cinco mayores inversionistas en esta campaña no son partidos, sino asociaciones que apoyan a ARENA y el sexto mayor es la asociación “Amigos de Mauricio” que apoya al candidato presidencial del FMLN. El hecho de que grupos que no son partidos políticos ni coaliciones legalmente constituidas participen masivamente en la campaña ha sido considerado ilegal por varios actores políticos, puesto que violaría el artículo 284 del Código Electoral. La ausencia de cualquier tipo de normativa sobre el financiamiento privado de los partidos políticos y sus actividades de campaña en términos tanto de límites a las donaciones como de transparencia sobre los orígenes de las mismas va claramente en contra de las buenas prácticas internacionales en materia electoral. Como ya hemos señalado, será recomendable establecer un sistema de divulgación transparente del financiamiento privado recibido por cualquier partido o candidato para establecer unas mejores condiciones de equidad en la competición entre todos los partidos o candidatos políticos.

Cobertura de los medios de comunicación

Los medios de comunicación salvadoreños desarrollaron su función informativa bajo un clima de normalidad y libertad de expresión. Mediante la difusión de entrevistas y debates con candidatos, cadenas de TV, radios y periódicos contribuyeron notablemente a mantener al electorado bien informado sobre las propuestas programáticas de los diferentes partidos políticos¹⁷. Sin embargo,

¹⁵ Artículos 237 y 232.

¹⁶ De acuerdo al monitoreo de los medios de comunicación llevado a cabo por Transparency International

¹⁷ La candidata a la alcaldía de San Salvador por el FMLN, Violeta Menjívar, no concedió entrevistas a *El Diario de Hoy* y declinó participar en debates televisivos durante la última semana de campaña electoral.

la cobertura noticiosa de la campaña electoral por parte de algunos medios evidenció claros sesgos en beneficio o perjuicio de los principales contendientes.

Del 31 de Diciembre 2008 al 14 de Enero 2009 la MOE UE monitoreó diariamente un total de 15 medios¹⁸ con la finalidad de evaluar si los partidos y candidatos tuvieron libre e igual acceso a los medios de comunicación y si recibieron una cobertura mediática imparcial. El resultado de dicho monitoreo refleja que, en general, los medios analizados brindaron acceso a todos los contendientes electorales. Sin embargo, 12 de los medios monitoreados (*Canales 2, 4 y 6 de TV, La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, Diario Co Latino, Mas!, Radio El Salvador, Radio Cadena Cuscatlán, Radio Cadena YSU y Radio Maya Visión*) registraron desequilibrios desproporcionados en la cantidad de tiempo/espacio asignado a los partidos y/o una cobertura electoral tendenciosa en sus contenidos. El partido ARENA fue el más beneficiado por estas circunstancias y el FMLN el más perjudicado.

En televisión, el grupo Telecorporación Salvadoreña (TCS) –que incluye los *Canales 2, 4 y 6 de TV*- asignó al partido ARENA un total de 14.5% de noticias en tono positivo en la información electoral presentada en sus noticieros y programas de entrevistas y debates, mientras que el FMLN recibió un 39.8% de noticias en tono negativo.

Por lo que respecta a la prensa escrita, durante el periodo analizado *El Diario de Hoy* asignó al FMLN un total de 52.5% de informaciones en tono negativo, mientras que en el *Diario Co Latino* fue ARENA quien recibió un 54.9% de noticias en tono negativo.

La cobertura radiofónica fue la que registró mayores desequilibrios, tanto cuantitativos como cualitativos. Durante el periodo analizado, las cuatro cadenas analizadas centraron su cobertura casi de manera exclusiva en los partidos ARENA y FMLN, en ocasiones ignorando por completo a los partidos CD, PCN y FDR. Cualitativamente los casos más extremos fueron *Radio Maya Visión* (96.7% de cobertura negativa para ARENA y 70.1% en tono positivo para FMLN) y *Radio Cadena YSU* (85.7% de cobertura positiva para ARENA y 60.9% en tono negativo para FMLN)¹⁹.

En cumplimiento al Artículo 230 del Código Electoral, los medios analizados dejaron de difundir propaganda electoral tres días antes de la jornada de votación. No obstante, algunos anuncios²⁰ y entrevistas²¹ difundidas en esas fechas, e incluso durante la jornada electoral, mostraron un tono claramente proselitista. Por su parte, el periódico *El Mundo* violó otra disposición del mismo artículo al publicar, el día 3 de Enero, los resultados de una encuesta electoral, así como el Artículo 231 al publicar, el 23 de Diciembre en La Paz, un suplemento especial enumerando obras realizadas por el alcalde de Zacatecoluca.

¹⁸ TV: *Canales 2, 4, 6, 12, 21 y 33*. Periódicos: *La Prensa Gráfica, El Diario de Hoy, El Mundo, Diario CoLatino y Mas!*. Radios: *Radio El Salvador, Radio Cadena Cuscatlán, Radio Cadena YSU, Radio Maya Visión*.

¹⁹ Los resultados del monitoreo de todos los medios analizados están disponibles en la página web de la MOE UE en El Salvador (www.eucom-sv.org).

²⁰ Anuncio del FMLN conmemorativo de la firma de los acuerdos de paz, en los días 15 y 16 de enero en los Canales 12 y 21.

²¹ Programa “Frente a frente” difundido en TCS los días 15 y 16 de enero y entrevistas con candidatos emitidas el 18 de enero en varias cadenas de TV.

Paralelamente y pese a estar así establecido en el Artículo 229 del Código Electoral, el TSE no implementó una programación para la difusión de espacios de propaganda política en los medios de comunicación estatales. Esta circunstancia impidió a los partidos hacer uso de dicha disposición legal durante el período de campaña. Asimismo, la inexistencia de un reglamento que garantice la no saturación de propaganda en los medios y la falta de acción por parte del TSE para regular dicha circunstancia resultó en una sobrecarga de propaganda partidista durante el período de campaña. Este hecho se vio además agravado por la difusión de algunas campañas de contenidos poco acordes con el espíritu de los acuerdos de paz y contrarios a los estándares democráticos internacionales.

Participación de la mujer

La representación de la mujer en la política varía considerablemente, dependiendo del nivel y del partido: entre los 178 candidatos *propietarios* (“principales”) para las elecciones de la Asamblea Nacional, 36 son mujeres, lo cual representa tan sólo un 20 por ciento del total, y entre ellas aún menos tienen una posibilidad real de ser elegidas. A pesar de todo, esta cifra representó un ligero incremento en la participación femenina.²² Sin embargo, ha habido candidatas mujeres a la alcaldía en varias municipalidades importantes, como la alcaldesa de San Salvador y candidata del FMLN para esa misma magistratura, considerada como la segunda en importancia del país.

Por otro lado, la participación de la mujer en el proceso electoral ha reflejado adecuadamente el peso demográfico de la mujer en El Salvador²³. Las mujeres han constituido en todo el país más de la mitad del personal de las juntas receptoras de votos y también de sus presidentes. Desgraciadamente, en los niveles jerárquicos más elevados de los organismos del TSE la participación de la mujer continúa muy por debajo de la de los hombres.

Sociedad civil

La sociedad civil Salvadoreña ha demostrado su compromiso con el proceso electoral por medio de la organización de varios grupos de observación electoral que también han colaborado significativamente en tareas de educación a los votantes. Estas elecciones fueron las más observadas en la historia del país, con 2,000 estudiantes organizados y capacitados por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana (IUDOP) que cubrieron más de 20% de las JRV durante toda la jornada electoral, y 1,159 observadores de la PDDH, que lo hicieron en 151 centros de votación considerados críticos. De igual manera, otras entidades más pequeñas, religiosas y de la sociedad civil, llevaron a cabo actividades de observación a nivel local. Las actividades de observación han contribuido a una fuerte inclusión de la juventud en estas elecciones.

²² Hay 10 mujeres entre los 84 candidatos de ARENA, 15 mujeres entre los 47 candidatos del FMLN, 1 mujer entre los 11 candidatos del PCN, 2 mujeres entre los 14 candidatos del PDC, 6 mujeres entre los 16 candidatos del CD y 2 mujeres entre los 6 candidatos del FDR. Asumiendo que cada partido obtenga la misma cantidad de escaños parlamentarios que en el 2006, la cuota de mujeres en el caso de ARENA disminuiría de 14,7 a 11,7%, en el caso del FMLN incrementaría de 25 a 31% y en el caso de los otros partidos se mantendría estable (PDC: 16,6%, PCN, CD y FDR: 0%). Debido al número más alto de candidatas mujeres del FMLN, el porcentaje total de miembros femeninos de la Asamblea se incrementaría de 16,6% a 17,8%.

²³ De acuerdo con el último censo, el 54% de los salvadoreños son mujeres.

Contencioso electoral

El TSE recibió 8 quejas oficiales relativas al periodo pre-electoral. Las presentadas por el FMLN se refirieron a la violación de la normativa sobre el inicio de la campaña, al uso de lenguaje infamante durante la misma y a la inclusión del FDR en las papeletas de tres distritos. Los tres casos están aún pendientes de resolución por parte del Tribunal.

ARENA, por su parte, exigió que las coaliciones fueran autorizadas a destacar un solo vigilante en cada JRV. CD solicitó la introducción de tres papeletas en estas elecciones para permitir el voto directo al PARLACEN y cambios en la composición de las JRV. Finalmente, el FDR denunció la destrucción de su material de campaña y, al igual que el FMLN, la violación de las disposiciones que regulan el inicio de la campaña electoral. Todas estas denuncias fueron rechazadas por el Tribunal.

Conteo, transmisión y publicación provisional de resultados.

Los observadores de la MOE UE han destacado la ausencia de violencia en los 118 centros de votación (25,65% de un total de 460) que observaron el día de las elecciones en todos los departamentos. El TSE logró una buena organización de las operaciones de apertura, voto y conteo. Por su parte, el personal electoral estuvo en general bien capacitado, lo cual facilitó el desarrollo de una jornada electoral pacífica, ordenada y transparente.

El 73% de todas las JRV observadas abrieron con un retraso de más de media hora y a menudo con una o dos horas de atraso. En unos pocos municipios las elecciones fueron interrumpidas por algunas horas debido a alegaciones sobre la presencia de extranjeros que estarían intentando votar en El Salvador. La votación únicamente fue suspendida, por el mismo motivo, en San Isidro (Cabañas) donde las elecciones se repetirán en 15 JRV el 25 de enero.

En todas las juntas receptoras de voto observadas, estuvieron presentes los vigilantes de los principales partidos mientras que se registró la presencia de observadores electorales en un 34% de las JRV observadas, lo que contribuyó sin duda a la transparencia del proceso. Un elemento positivo a destacar es que las mujeres sumaron más de la mitad del personal de las JRV y de sus presidentes.

En el lado negativo, se reportó intimidación cerca y/o en el interior del 25% de los centros de votación observados, confirmando de esta manera un patrón de activismo excesivo por parte de militantes de partidos en la proximidad de los locales de votación, lo cual va en contra de las buenas prácticas internacionales en materia electoral.

El TSE implementó el voto residencial en 23 municipalidades, lo cual tuvo un efecto positivo para los votantes gracias a una logística bien administrada, ya que les permitió votar más cerca de su vivienda.

Los observadores de la MOE UE han evaluado positivamente el desarrollo de la jornada electoral, clasificando el proceso como “bueno” o “aceptable” en 99% de las juntas receptoras de voto observadas, aunque la transmisión de las actas de resultados desde los centros de

transmisión, precedida por tres pruebas sin éxito, ha demostrado ser muy lenta y no ha permitido al TSE cumplir con su objetivo de anunciar resultados preliminares en las primeras horas posteriores al cierre de las JRV.

Hasta el momento, la estimación de la participación parece indicar que ésta fue ligeramente superior a la registrada en 2006 (cuando fue del 54%, cifra más alta jamás alcanzada en elecciones legislativas desde los Acuerdos de Paz).

La MOE desea expresar su agradecimiento al TSE y a las demás autoridades del país, así como a los partidos políticos, misiones de observación nacionales e internacionales y otras organizaciones de la sociedad civil salvadoreña por su cooperación y buena acogida durante el período de observación. Igualmente, la MOE UE agradece el apoyo recibido de la Delegación de la Comisión Europea en El Salvador, así como a las misiones diplomáticas de los Estados miembros y al PNUD.

Una versión electrónica de este comunicado se encuentra disponible en la página web de la Misión (www.eueom-sv.org). [Also available in english]. Para más información: *José Antonio de Gabriel*, Jefe de Misión Adjunto Tel: +503 2298 1849. *Javier Gutiérrez*, Encargado de Prensa Tel: +503 7886 5489

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
Hotel Hilton Princess, 1er piso. Av. De las Magnolias y Boulevard del Hipódromo
San Salvador, El Salvador
