



Consejo de Seguridad

Distr.
GENERAL

S/1994/375
31 de marzo de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL SOBRE LA MISION DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SALVADOR

I. INTRODUCCION

1. El presente informe es el cuarto de una serie que he presentado al Consejo de Seguridad sobre las actividades de la División Electoral de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) en relación con las elecciones del 20 de marzo de 1994. Mi último informe (S/1994/304), del 16 de marzo de 1994, contenía un resumen de las actividades de la División Electoral y una visión general del desarrollo del proceso electoral hasta el día de la elección. La finalidad del presente informe es ofrecer una evaluación general de la jornada electoral.

II. LA PARTICIPACION ELECTORAL

2. Al momento de escribir el presente informe, puede estimarse que el número de votantes que participó en la elección fue de alrededor de 1.500.000, lo que supondría un incremento de casi 400.000 respecto de las elecciones de 1991 y 1989. Esto equivale al 55% de las 2.722.000 personas inscritas en el registro electoral. Esta participación, aun cuando sustancialmente superior a la de elecciones anteriores, es más baja de lo que muchos esperaban. Ello es atribuible, al menos en parte, a algunos problemas estructurales del sistema que han sido señalados en informes anteriores. En primer término, el complejo sistema de registro salvadoreño requiere la inversión de un tiempo considerable por parte de los ciudadanos para poder conseguir el carnet. En segundo lugar, el número limitado de centros de votación exige a los votantes recorrer largas distancias para poder votar. Estos inconvenientes de un sistema electoral inaugurado a principios del decenio de 1980 no fueron corregidos para estas elecciones. A esto hay que agregar otros problemas específicos observados en la jornada electoral del 20 de marzo y comentados más adelante.

III. LOS RESULTADOS DE LA ELECCION

3. El Tribunal Supremo Electoral organizó una operación de escrutinio provisorio para proporcionar rápidamente a la población información sobre los resultados electorales. El sistema se basaba en el transporte directo de una copia de las actas de las juntas receptoras de votos a San Salvador por automóvil y helicóptero. Las actas fueron procesadas en el Centro de Operaciones montado a estos efectos por una empresa especializada que había efectuado recientemente el mismo tipo de trabajo en otros países de la región. El sistema fue experimentado a lo largo de cuatro domingos sucesivos y, en las dos últimas pruebas, con una cobertura del 100% y un éxito total. Sin embargo, el funcionamiento real del sistema parece haber presentado dificultades ya que, tres días después de cerrados los comicios, aún no había sido posible completar el escrutinio provisorio. La mayor dificultad se experimentó en el transporte de los datos hasta el lugar de recuento, ya que el sistema de cómputo de los datos no presentó problemas. El escrutinio provisorio fue suspendido el miércoles 23 de marzo, habiéndose computado alrededor del 82% de los votos. Sobre la base de esos datos, los resultados publicados por el Tribunal Supremo Electoral para la elección presidencial son los siguientes: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), 49,26%; coalición Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) - Convergencia Democrática (CD) - Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), 25,29%; Partido Demócrata Cristiano (PDC), 16,01%; Partido Conciliación Nacional (PCN), 5,23%; Partido Movimiento de Unidad (PMU), 2,39%; Movimiento de Solidaridad nacional (MSN), 1,00%; y Movimiento Auténtico Cristiano (MAC), 0,82%. Estos resultados coinciden básicamente con los de la proyección de resultados (quick count) efectuada por ONUSAL, así como con el recuento efectuado por los principales partidos políticos.

4. En función de esos resultados, el Presidente del Tribunal ha declarado que habrá una segunda vuelta al no obtener ninguno de los candidatos más del 50% de los votos, pero aún no existe un anuncio oficial definitivo. El mismo día 23 comenzó el escrutinio definitivo del voto presidencial que se prolongó hasta el lunes 28. Los resultados completos de las elecciones para la Asamblea Legislativa y los municipios tardarán todavía en conocerse, aunque los datos disponibles indican que ARENA obtendría una mayoría relativa en la Asamblea, y que habría ganado la mayor parte de las alcaldías.

5. Ningún partido ha impugnado la elección presidencial pero, al momento de escribirse este informe, se han impugnado las elecciones municipales en más de 40 alcaldías. La mayor parte de estas impugnaciones han sido presentadas por el FMLN, y un número menor por el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Movimiento de Unidad y ARENA. Estas impugnaciones se refieren a desacuerdos relacionados con el escrutinio, especialmente a la calificación de ciertos votos como nulos. En varios casos, el motivo de la impugnación es la ausencia del símbolo del Partido Movimiento de Unidad en la papeleta de votación de algunos municipios. La elección a la Asamblea Legislativa ha sido impugnada por el FMLN en el Departamento de La Unión, aduciendo la interrupción del escrutinio la noche del día 20 en la capital del Departamento. Es probable que muchas de estas impugnaciones se resuelvan de común acuerdo en el proceso de escrutinio definitivo. Las que quedaren pendientes deberán ser resueltas por una decisión del Tribunal Supremo Electoral, que no es apelable en instancias superiores.

IV. EL DESARROLLO DE LAS ELECCIONES

6. En El Salvador, sólo pueden votar los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y que exhiben, en el acto de votación, un documento de identificación emitido por el Tribunal Supremo Electoral cuyos datos deben coincidir con los registrados en el padrón. En cada uno de los municipios, el padrón se divide en listas de 400 ciudadanos por cada junta receptora de votos, ordenados alfabéticamente. En cada municipio, las juntas receptoras de votos se concentran en un número reducido de centros de votación. Para las elecciones del 20 de marzo, se organizaron 355 centros, que comprendían entre 1 junta receptora de votos en 2 pequeños municipios y 280 en el gigantesco centro montado en la Feria Internacional en San Salvador. Una consecuencia práctica de esta organización fue que la mayor parte de los votantes debió trasladarse a una distancia considerable para ejercer su derecho al voto. Como fue señalado en informes anteriores, dada la imposibilidad práctica de depurar el padrón electoral por la eliminación de votantes fallecidos y potenciales dobles inscripciones, se marcó un dedo de los votantes con tinta indeleble para evitar el doble voto.

7. ONUSAL siguió la jornada electoral con un despliegue de casi 900 observadores de 56 nacionalidades, que cubrieron todos los centros de votación, en equipos de entre 2 y 30 observadores. La observación se extendió por un total de más de 15 horas, entre el momento de instalación de las juntas receptoras de votos y la finalización del escrutinio. Esta presencia masiva de ONUSAL permitió, a lo largo de la jornada, resolver innumerables problemas prácticos de organización de la votación. Un equipo de 40 observadores especializados sigue actualmente el recuento oficial de los votos en el Tribunal Supremo Electoral. Los observadores recogieron la información sobre los eventos de la jornada en más de 7.000 formularios (1 por cada una de las 6.984 juntas receptoras de votos y de los 355 centros de votación) que fueron posteriormente compilados por la División Electoral y que constituyen la fuente documental básica para la evaluación del desarrollo de la jornada electoral.

8. ONUSAL efectuó una proyección del resultado de las elecciones (quick count) sobre la base de una muestra al azar de 291 juntas receptoras de votos, lo que permitió una predicción confiable del resultado de las elecciones presidenciales dos horas después del cierre de los comicios. Como es costumbre en estos casos, la información fue transmitida por el Jefe de Misión al Tribunal Supremo Electoral. La diferencia entre la proyección y el resultado provisional suministrado por el Tribunal es de 0,5%.

9. En términos generales, la jornada electoral se desarrolló sin incidentes graves de orden público ni manipulación del sufragio. La disminución del número de incidentes violentos observada en los últimos meses se confirmó con una tranquilidad total en el día electoral. Las fuerzas de orden público actuaron normalmente en el cumplimiento de sus funciones tanto en los mitines y actos electorales como en la custodia de los centros de votación. Por lo que se refiere al papel de las fuerzas armadas, según lo previsto en la ley y a diferencia de anteriores elecciones, no participaron en el dispositivo de seguridad electoral y se limitaron a cumplir sus funciones rutinarias.

/...

10. El pluralismo político en la formación de la autoridad electoral se verificó en todos los niveles operacionales, y todos los partidos formaron parte de organismos electorales como la Junta de Vigilancia, las juntas electorales departamentales, las juntas electorales municipales y las juntas receptoras de votos. Los observadores de ONUSAL pudieron constatar la presencia de vigilantes de los principales partidos políticos en todas las juntas receptoras de votos y la inexistencia de trabas a su actuación. Esta presencia masiva de vigilantes y la facilidad con que los mismos podían transmitir sus preocupaciones a los observadores de ONUSAL hace que sea difícil que hayan existido irregularidades graves sin haber sido registradas en los formularios que los observadores completaron para cada junta receptora de votos. Solamente se recibieron ocho denuncias por incidentes graves, ninguno de ellos de características o magnitud que hicieran irresoluble el problema tratado o afectaran significativamente los resultados de la elección. Los más serios de estos incidentes tuvieron que ver con la aglomeración de votantes con carnet y cuyo nombre no estaba en el padrón, que se produjo en dos municipios de San Salvador (Zacamil y Soyapango) y uno de San Miguel (Nueva Guadalupe). En los tres casos pudo resolverse parcialmente el problema mediante la habilitación de una urna especial en la que pudieron votar.

11. En su mayoría, las juntas receptoras de votos se constituyeron con normalidad, aunque con alguna frecuencia abrieron más tarde de las 7.00 de la mañana, debido a la falta de parte del material electoral, el retraso de sus miembros o la excesiva aglomeración de votantes en lugares de insuficiente capacidad. La tinta indeleble, de considerable importancia para evitar el doble voto fue, en general, correctamente aplicada, sin que se recibieran denuncias en sentido contrario.

12. Hasta la noche anterior a la jornada electoral estuvo pendiente el problema de los cuatro municipios de Chalatenango (Arcatao, San José Las Flores, San Isidro Labrador y Nueva Trinidad) en los que el Tribunal Supremo Electoral había decidido que la votación se trasladara a la cabecera del Departamento, aduciendo razones de seguridad y despoblamiento, calificadas como de fuerza mayor. En la noche del 19 el Tribunal Supremo Electoral decidió que la elección para cada uno de esos municipios se realizaría simultáneamente en dos lugares, el propio municipio y la capital del Departamento. Todos los partidos aceptaron esta decisión. La votación transcurrió con normalidad y el recuento de votos se llevó a cabo en la ciudad de Chalatenango, a la que fueron trasladadas las urnas de los cuatro municipios. Observadores de ONUSAL acompañaron la entrega de materiales, el desarrollo de la jornada electoral y el escrutinio.

13. Junto a los aspectos positivos señalados anteriormente, hubo serias dificultades en la organización de la votación y la preparación de las listas de electores. La concentración excesiva de juntas receptoras de votos en pocos centros de votación supuso una grave dificultad para que los votantes pudieran encontrar las mesas donde debían votar. El problema tuvo un carácter particularmente serio en las áreas urbanas, sobre todo del gran San Salvador donde se concentra el 30% del electorado. También hubo un déficit de transporte público, sobre todo en las zonas urbanas, que dificultó el acceso a los centros de votación alejados del domicilio de muchos electores. El número de ciudadanos que renunciaron a votar por no encontrar fácilmente su lugar de votación o por

carecer de transporte parece haber sido considerable, aunque es difícil de cuantificar y afecta al electorado de todos los partidos.

14. Adicionalmente, muchos ciudadanos que tenían carnet electoral no pudieron votar por no encontrar sus nombres en las listas, con la única excepción de aquellos votantes que pudieron emitir su voto en las mesas especialmente habilitadas en los municipios de Zacamil, Soyapango y Nueva Guadalupe. ONUSAL ha estimado el número de estas personas en más de 25.000, lo que equivale casi al 2% de los votantes. También hubo ciudadanos que no pudieron votar porque otra persona había votado en su nombre. ONUSAL pudo constatar que se trataba de un número muy reducido. Es de lamentar que, pese al ingente esfuerzo para registrar a los nuevos votantes, realizado por ONUSAL, los países donantes y las organizaciones no gubernamentales, el Tribunal Supremo Electoral no haya producido un padrón de votantes más adecuado.

15. La capacitación, tanto de los miembros de las juntas receptoras de votos como de los vigilantes de los partidos, fue claramente insuficiente. El Tribunal Supremo Electoral inició tarde los seminarios de capacitación, y los materiales para esta actividad sólo estuvieron disponibles unos pocos días antes de la jornada electoral. Esto sucedió a pesar de que el apoyo de la comunidad internacional y el asesoramiento del Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral estuvieron disponibles con antelación suficiente como para garantizar un entrenamiento adecuado en tiempo y forma.

V. RECOMENDACIONES PRACTICAS

16. Ante la próxima segunda vuelta para la elección presidencial, sería necesario que las anomalías registradas en la primera sean subsanadas, tomando en consideración las experiencias que el proceso del domingo 20 de marzo dejó al Tribunal Supremo Electoral. ONUSAL adelantó sus opiniones sobre las medidas que podrían adoptarse antes de la segunda vuelta para evitar las fallas identificadas en carta del 24 de marzo dirigida al Tribunal Supremo Electoral.

17. Algunas medidas ya han sido tomadas al momento de completarse la redacción de este informe. En particular, la reforma del Código Electoral por la Asamblea Legislativa, permitiendo la entrega de carnets electorales entre la primera y la segunda ronda. Entre las medidas que sería necesario adoptar, figura la de aumentar el número de centros de votación, sobre todo en las áreas urbanas y, especialmente, en San Salvador. Aun cuando la experiencia del día 20 haya mejorado la capacidad operativa del personal electoral, es necesario que refuerce su capacitación. También es necesario que, con un personal debidamente capacitado y claramente identificado, se facilite a los ciudadanos en los lugares de votación la orientación adecuada para que puedan participar de manera eficaz y ordenada.

18. Dada la proximidad de la estación de lluvias, sería recomendable que los centros de votación que se establezcan para la segunda vuelta se encuentren en lugares cubiertos. Por otra parte, también es necesario asegurar la normalidad del transporte público, tanto en número de vehículos como en frecuencia de circulación.

19. Con respecto al padrón electoral, debería procederse a la revisión del mismo para asegurar que todos los ciudadanos con carnet se encuentren en las listas de electores y que el padrón que se exhibe públicamente en los lugares de votación se corresponda exactamente con las listas de las juntas receptoras de votos. Para ello el Tribunal Supremo Electoral debe permitir que los ciudadanos afectados puedan presentar sus reclamaciones durante un período no inferior a una semana. Adicionalmente, el Centro de Cómputo del Tribunal debe verificar la coincidencia entre las listas del padrón general y las de las juntas receptoras de votos.

20. En relación con la publicidad electoral, el Tribunal Supremo Electoral debería tomar las medidas necesarias para que no se emita publicidad violatoria de los artículos 4 y 18 del reglamento de propaganda electoral o que vaya contra el espíritu de reconciliación emanado de los acuerdos de paz. El artículo 4 prohíbe hacer publicidad electoral a organizaciones que no son partidos políticos y el artículo 18 prohíbe el uso de nombres, símbolos o emblemas de otros partidos. En este sentido, deberían impartirse instrucciones claras para impedir que se repita la situación de la campaña anterior. En caso de que se emitiera publicidad ilegal, el Tribunal debe ser más enérgico sancionándola y haciendo que se cumplan las sanciones con todos los medios legales a su alcance.

21. El Tribunal Supremo Electoral debería realizar una campaña masiva de información pública que enfatice los aspectos siguientes: plazos inequívocos para la revisión del padrón electoral y recogida de carnets electorales; motivación de la participación ciudadana en la segunda vuelta electoral y localización de los centros de votación con aviso de que habrá transporte público disponible y agentes para dirigir a los votantes a las juntas correspondientes.

22. El Tribunal Supremo Electoral debería facilitar a la Junta de Vigilancia y los partidos políticos un mayor acceso a la información sobre el funcionamiento del Centro de Cómputo, del registro y del proyecto electoral. Sólo así podrá darse cumplimiento efectivo a lo establecido en el Código Electoral sobre las funciones de vigilancia e información sobre el proceso electoral.

23. La adopción de medidas como las mencionadas ayudará sin duda a una mejor ordenación de la segunda ronda. No obstante, la experiencia de las elecciones pasadas ha demostrado que la organización electoral tiene deficiencias muy serias, que sugieren un replanteamiento de algunos aspectos de la misma: funcionamiento del Tribunal Supremo Electoral, la organización del registro y el padrón de electores, criterios de organización de los lugares de votación y su distribución espacial. La Asamblea Legislativa podría estudiar una modificación completa del sistema vigente, que incluyese la creación de un documento único de identidad civil y electoral, así como de un registro civil que permita la elaboración automática del registro electoral, sin necesidad de que los ciudadanos tengan que solicitar su inscripción en el mismo.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

24. Como se ha señalado en informes anteriores, el desarrollo general de el proceso electoral y de la campaña ofrece numerosos aspectos positivos: la ampliación masiva del registro electoral; la participación de los partidos políticos a lo largo de todo el proceso y en todos los niveles de la autoridad electoral; el ejercicio pacífico de los derechos de organización, expresión y reunión; la existencia de publicidad de los partidos en todos los medios de comunicación; el desarrollo de los actos de campaña sin incidentes violentos; la correcta actuación de las fuerzas de orden público y de las fuerzas armadas. Lamentablemente, la alta visibilidad y frecuencia de los problemas observados durante la jornada electoral, comentados a lo largo del presente informe, puede haber contribuido a dejar una impresión particularmente negativa del conjunto del proceso, especialmente en los observadores que se concentraron en esta última etapa.

25. Las irregularidades observadas, con todo, no deben confundirse con manipulación significativa del sufragio mediante la alteración fraudulenta de sus elementos esenciales tales como urnas, papeletas y actas de votación. De hecho, en lo que hace a la elección presidencial, ningún partido ha rechazado los resultados ni tampoco los observadores de ONUSAL han registrado actos fraudulentos que puedan afectarlos significativamente. Adicionalmente, la coincidencia básica entre el escrutinio provisorio del Tribunal Supremo Electoral, las proyecciones (quick count) efectuadas por ONUSAL, el recuento de los principales partidos políticos y las tendencias de voto recogidas en encuestas preelectorales constituyen un elemento técnico adicional que avala la ausencia de manipulación significativa del sufragio.

26. El desarrollo general de las elecciones para la Asamblea y los municipios se ha hecho bajo las mismas condiciones que las presidenciales. En consecuencia, las consideraciones anteriores mantienen su validez general. Sin embargo, la menor dimensión de las circunscripciones en este nivel electoral hace que problemas que afectan a un número limitado de votos puedan incidir significativamente en los resultados y dar lugar a impugnaciones como las que se han mencionado anteriormente. Estas acabarán resolviéndose en las formas previstas en la ley y ONUSAL continuará observando la evolución de los casos hasta su resolución definitiva. Estas impugnaciones localizadas no tienen porqué afectar la validez general del proceso electoral.

27. En base a las consideraciones anteriores es que mi Representante Especial el 21 de marzo declaró:

"A la luz de la información recogida por los observadores durante el desarrollo de la jornada electoral, así como de la observación sistemática del proceso electoral realizada en los últimos seis meses, ONUSAL considera que, en términos generales, las elecciones del 20 de marzo han tenido lugar bajo condiciones adecuadas de libertad, competitividad y seguridad. A pesar de las serias deficiencias de organización y transparencia antes señaladas, estas elecciones pueden considerarse aceptables."

28. Emitiré un quinto informe en víspera de la segunda ronda y un sexto inmediatamente después de que se celebre la segunda vuelta de las elecciones presidenciales, previsiblemente el 24 de abril.
