

Informe Preliminar de la Misión de Acompañamiento Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Nicaragua

7 de noviembre de 2017

La Misión de Acompañamiento Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MAE/OEA) en Nicaragua, encabezada por el Vicepresidente de la Corte Electoral de Uruguay Wilfredo Penco, desplegó un equipo de 60 observadores, coordinadores regionales y expertos, quienes observaron las elecciones del domingo en los 15 departamentos y dos regiones autónomas del país. El día de la elección, visitaron 787 Juntas Receptoras de Votos (JRV) en 393 Centros de Votación.

La Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA en Nicaragua inició su despliegue el 9 de octubre, con una visita preliminar para conocer de primera mano el avance en la organización de los comicios municipales y la perspectiva de los diversos actores sobre el proceso electoral. Quedó instalada el 12 de octubre con la llegada de los tres observadores que integraron el grupo móvil. Durante dos semanas este equipo recorrió los 15 departamentos y dos regiones autónomas del país para observar los preparativos de la elección en terreno y reunirse con los diferentes actores del proceso electoral a nivel local.

La semana previa a la votación llegó al país el equipo de especialistas en organización electoral, registro electoral, tecnología electoral, inclusión, partidos políticos, financiamiento electoral y justicia electoral. La MAE/OEA se terminó de integrar con la llegada de los coordinadores y los observadores internacionales. Durante su estadía en el país, mantuvo reuniones con autoridades de gobierno y electorales, con representantes de los partidos y alianzas que participan en la contienda y con varias personalidades y organizaciones de la sociedad civil.

El día de la elección los miembros de la Misión observaron la conformación y apertura de las JRV, el desarrollo de la votación y el escrutinio. Posteriormente, acompañaron el traslado de las actas a los centros de cómputo municipales, donde observaron la recepción y el archivo de los documentos, su procesamiento y revisión aritmética, así como la transmisión de resultados. En Managua, los especialistas en tecnología y organización electoral estuvieron presente en el Centro de Cómputo Nacional, donde observaron la puesta en cero de las bases de datos del cómputo nacional y la tabulación de resultados.

La votación transcurrió de manera tranquila, fluida, pacífica y sin mayores incidentes. Sin embargo, al finalizar esta etapa se produjeron una serie de incidentes de violencia aislados que resultaron en la muerte de cinco personas y varios heridos. La Misión lamenta estos hechos y solicita a las autoridades que realicen las investigaciones correspondientes y que castiguen a los responsables de los crímenes.

La totalidad de las JRV observadas por miembros de la MAE/OEA estuvo integrada por todos sus miembros titulares, con un 70% de mujeres en la presidencia. Además observó la presencia de fiscales de los diferentes partidos, siendo la mayoría de los representantes del Frente Sandinista de Liberación Nacional (100%), del Partido Liberal Constitucionalista (67%) y de Ciudadanos por la Libertad (58%), lo que aseguraba, con carácter general, un control pluralista por parte de los partidos políticos. Sumado a esto tomó nota de que no se observaron acciones de proselitismo en los centros de votación ni en las áreas colindantes.

Los observadores reportaron que las JRV observadas abrieron en promedio a las 7.13 de la mañana y contaban con todos los materiales electorales indispensables para la votación. Al momento de apertura, los observadores reportaron que algunos partidos recibieron copias del acta de apertura en blanco debido a que el papel carbón utilizado solo alcanzaba a imprimir los datos en dos o tres copias.

A lo largo de la jornada ciudadanos se acercaron a los observadores de la OEA para reportar que a su llegada al centro de votación habían constatado no estar en el padrón de las JRV correspondientes a ese centro, donde habían votado tradicionalmente. Se recibieron 36 denuncias que serán trasladadas al CSE, dado que no corresponde a la Misión su investigación y resolución.

Los observadores de la OEA constataron que en algunos casos aislados se permitió votar a ciudadanos que no estaban ni en el padrón ni en la lista de cedulados. Vale aclarar que estas personas no formaban parte del grupo que podía votar en una JRV donde no estaban empadronadas (coordinadores de centro, miembros de las JRVs, técnicos de ruta, policías electorales, fiscales, personal auxiliar, militares y policías).

La legislación contempla que militares y policías que se encuentren movilizados fuera de la circunscripción de su JRV pueden votar en la junta más cercana siempre que presenten la constancia respectiva. A pesar de estar contemplado en la normativa, la Misión recibió denuncias de ciudadanos preocupados porque las fuerzas de seguridad llegaron a votar en grupo aumentando de manera significativa la cantidad de votantes en una misma JRV. En este contexto, se observaron solo dos casos en los que los militares votaron sin entregar la carta de constancia.

La Misión constató que las responsabilidades de los policías electorales y de los coordinadores de centro no están contempladas en la normativa vigente sino en la cartilla de capacitación. La MAE observó que en algunos casos la actuación de estos representantes del CSE se superpuso con las funciones que son responsabilidad exclusiva de los miembros de las JRV.

La Misión identificó una mejora en los materiales electorales utilizados para el cierre de las mesas. El acta de escrutinio contenía un código de barras que permitió un mejor control y monitoreo de las actas. Sin embargo, al tener que utilizar papel carbón para hacer copias, se repitieron los mismos problemas identificados en la apertura de las JRVs cuando los fiscales de partido tuvieron dificultades para obtener actas legibles.

Al momento del escrutinio, los miembros de las JRVs afrontaron dificultades en el conteo de los votos. Esta situación se debió, en parte, a que en la misma boleta se marcaba la preferencia para ambas elecciones (Alcaldías y Consejos Municipales) y a la falta de conocimiento de los procedimientos de los miembros de las JRVs.

Pasadas las 11 de la noche, el Consejo Supremo Electoral difundió los resultados en una rueda de prensa. A partir de esa hora la página web de la institución contó con datos sobre los resultados a nivel de Juntas. Asimismo, los delegados de los partidos políticos pudieron revisar las actas desde una terminal dedicada en el Centro de Cómputo Nacional.

La Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA en el país ha realizado un análisis integral del proceso. Con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del sistema electoral nicaragüense, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones preliminares. Posteriormente, presentará un informe completo ante el Consejo Permanente de la Organización que será entregado también al Consejo Supremo Electoral y distribuido a los actores del proceso electoral.

ORGANIZACIÓN Y TECNOLOGÍA ELECTORAL

Capacitación

El CSE produce una cartilla de capacitación y un cuaderno de ejercicios¹ que se utilizan para la capacitación de los funcionarios electorales. El CSE capacita a los y las integrantes de los CED, quienes hacen lo propio con los CEM y las JRV. También capacitan a los capacitadores de los partidos para que ellos instruyan a los fiscales electorales. A pesar de este esquema, la falta de recursos humanos y materiales para brindar una capacitación más específica y pedagógica, se

¹ Cartilla de Capacitación y Cuadernos de Ejercicios de la Cartilla de Capacitación. Elecciones Municipales 2017.

manifestó el día de la elección en las JRV algunos de cuyos miembros y fiscales partidarios tuvieron dificultades para realizar sus funciones.

La Misión recomienda reforzar los esquemas de capacitación dotándolos de herramientas pedagógicas y sesiones presenciales que permita asegurar que los funcionarios que participen en el proceso se familiaricen con los procedimientos que tendrán que llevar a cabo el día de la votación.

Uso de tecnología en la logística electoral

Durante la semana previa a la elección, la Misión visitó el centro de confección de los paquetes electorales, y centros de almacenamiento y distribución de los CEM. En estas visitas se constató que el armado y la entrega del material electoral se realiza de forma manual y que no existen mecanismos de lectura informatizada para verificar que los paquetes estaban completos y que fueron distribuidos adecuadamente. A pesar de estas limitaciones, la Misión constató que todas las mesas observadas contaron con el material necesario para llevar a cabo la votación.

La MAE felicita la utilización de un programa informático para el registro y acreditación de los fiscales de los partidos ante las JRV, lo que contribuye a mejorar y tecnificar los controles del personal que trabaja en el desarrollo del proceso. De esta manera se logró atender una dificultad señalada anteriormente por las misiones desplegadas por la OEA.

La Misión invita al CSE a continuar implementando soluciones tecnológicas que permitan agilizar y simplificar los procedimientos aplicados a lo largo de todo el proceso electoral. En ese sentido, se recomienda instalar una plataforma o programa informático que permita a los miembros de los CEM realizar todos los pasos necesarios para el nombramiento y la acreditación del personal de las JRV. La herramienta podría contener un módulo de registro de los miembros de las JRV para los diferentes partidos políticos y su revisión con el fin de facilitar la acreditación de éstos. Esto permitiría al mismo tiempo generar estadísticas departamentales o nacionales por diferentes conceptos, agrupaciones políticas, edades, género, entre otras.

Boletas

La Misión volvió a notar que el diseño de la boleta dificultó el proceso de escrutinio. En ese sentido, la Misión reitera la recomendación realizada en 2012 que resaltó los beneficios de utilizar boletas diferentes para cada elección. Con esta propuesta se busca agilizar el conteo y facilitar el registro preciso de resultados, reduciendo el número de errores aritméticos.

Copia de las actas

La Misión observó que las copias de las actas que reciben los partidos políticos no son legibles a partir de la tercera o cuarta versión. El sistema de papel carbón no cumple con las condiciones necesarias para garantizarle a todos los partidos una prueba fehaciente de los resultados electorales de cada JRV. La MAE/OEA recomienda evaluar la implementación de un sistema distinto que asegure la legibilidad de los datos.

Divulgación de resultados

Para estas elecciones el CSE presentó a través de su página web los resultados a nivel de JRV y permitió a los partidos acceder a las imágenes de las actas desde el centro de cómputo. La Misión saluda este avance que contribuye a la transparencia del proceso. Esto va en línea con la recomendación realizada por la OEA en 2012. Sería aconsejable que para próximas elecciones las imágenes de las actas escaneadas estén disponibles y accesibles también para la ciudadanía en general y no solo para los fiscales de partidos políticos. Para este fin es necesario que el CSE cuente con los escáneres y servidores adecuados así como con los mecanismos de seguridad para proteger la integridad de la información.

Acceso a la información

La Misión tomó nota de la necesidad de ampliar la publicidad de la normativa y de los procedimientos relativos al proceso electoral en curso. La página web del CSE podría contener la normativa aplicable y la memoria histórica de procesos electorales, entre otra información valiosa tanto para la ciudadanía como para los partidos políticos. En este sentido, la Misión recomienda hacer pública toda la información de interés de la ciudadanía.

Para que el CSE pueda atender estos aspectos en materia de organización electoral es fundamental dotarlo de los recursos humanos y materiales necesarios. Sólo así podrá modernizar y perfeccionar sus procesos.

PADRÓN ELECTORAL

El padrón electoral de Nicaragua está integrado por todos los ciudadanos que han ejercido el voto al menos una vez en las dos últimas elecciones generales o en los otros procesos

electorales celebrados entre medio. Esta definición responde a la necesidad de asegurar una depuración permanente del registro electoral. Sin embargo, mediante la reforma al artículo 196 bis transitorio de la Ley Electoral 331, publicada el 1 de septiembre del presente año, se habilitó la posibilidad de que las personas que conforman el listado de ciudadanos cedulados que no están en el padrón electoral puedan solicitar su inclusión el mismo día de la votación y proceder a ejercer su derecho al voto.

Fomentar el sufragio de la ciudadanía a través de reformas que habiliten a ejercer su derecho al voto a la mayor cantidad de personas es un aspecto necesario en todo proceso electoral, siempre que se haga con la debida anticipación, publicidad y los resguardos técnicos adecuados.

Sin embargo, la necesidad de este tipo de reformas responde a una limitación estructural, que no se reduce exclusivamente al registro electoral sino que responde a una cadena de procesos. La integridad y calidad de los datos del Registro Electoral depende de la calidad de la información en la cedulación, y a su vez esta última depende de la integridad y acceso a la información correspondiente a la inscripción de nacimiento que maneja el Registro Civil de las personas.

En Nicaragua, el municipio es el responsable de elaborar las actas de nacimiento, actas de defunciones, rectificaciones, reposiciones y todos los hechos vitales de las personas. Periódicamente se deben enviar las actas a la Dirección General de Registro Central del CSE, entidad responsable del registro y archivo centralizado de las actas de registro civil originadas en los municipios. Al respecto, el CSE desarrolló una aplicación que actualmente abarca Inscripciones de Nacimiento, Reposiciones de Nacimiento y Defunciones a fin de que los Municipios generen de manera electrónica el Acta, esta sea digitalizada y se actualicen los datos en línea. Actualmente hay 71 municipios interconectados y 4 hospitales de Managua. Esta aplicación ha facilitado la labor de los municipios y agiliza la atención a los ciudadanos.

Por su parte, las actas de nacimiento que surgen de los municipios son la base que permite a la Dirección General de Cedulación del CSE tramitar, verificar datos y proceder a la emisión de cédulas. Se reconoce el establecimiento de un proceso de cedulación permanente, con oficinas de cedulación en 121 municipios, que facilita la entrega de la cédula de identidad y la eliminación casi total del documento supletorio de votación.

Los puntos anteriores son un avance en áreas fundamentales que confluyen en la elaboración de un padrón electoral confiable. No obstante ello, este componente esencial para el ejercicio del sufragio continúa siendo un aspecto que requiere medidas concretas para evitar la existencia de un padrón y un listado de ciudadanos cedulados, que en términos prácticos podría

generar falta de certeza. Contar con una sola lista electoral permitiría determinar con exactitud la tasa de participación.

Nicaragua se beneficiaría de una auditoría integral al registro electoral, que permita realizar diversos ejercicios de verificación y control. Esto requiere identificar las personas ceduladas que no votaron en las últimas cinco elecciones y realizar una verificación de datos contra partidas de nacimientos, datos cargados del sistema registral, actas de defunción pendientes de cargar y datos de cédula. Este ejercicio también contribuirá con información sobre los diversos procesos registrales y de identificación de los nicaragüenses.

Complementariamente, se recomienda continuar con la implementación en el resto de los municipios del país del sistema interconectado de registro civil, que incluya la digitalización de actas de nacimiento y defunciones que constan en libros físicos de los municipios, particularmente de los ciudadanos que hoy tienen cédula, para ser incorporadas al mismo sistema.

Asimismo, se recomienda una campaña de implementación masiva del formato de cédula de identidad vigente desde 2014. Esto requiere una fecha límite para que los ciudadanos tramiten este formato y es una oportunidad para que en el proceso de renovación se verifiquen los datos de la cédula con la partida de nacimiento, aportando con ello a la actualización y depuración del padrón. A largo plazo se debe evaluar la implementación de un sistema biométrico de cedulación.

EL PODER ELECTORAL

En Nicaragua la administración electoral constituye un poder independiente (“poder electoral”), integrado por el Consejo Supremo Electoral y órganos descentralizados (Consejos Electorales Departamentales o Regionales, Consejos Electorales Municipales y Juntas Receptoras de Voto).

La Misión recogió tanto críticas como apoyos al Consejo Supremo Electoral. La confianza en las instituciones es un elemento fundamental en todos los procesos electorales. Para alcanzarla o consolidarla la Misión insta a encontrar mecanismos que permitan fortalecer y promover la participación activa de representantes de las organizaciones políticas en las actividades del poder electoral, en la medida que corresponda, generando así mayores niveles de confianza en la autoridad e institucionalizando los canales de diálogo.

Los Consejos Electorales Departamentales (CED) o Regionales² (CER), los Consejos Electorales Municipales (CEM) y las Juntas Receptoras de Votos (JRV) tienen una conformación partidaria, que se define a partir de las ternas presentadas por las organizaciones políticas. Los nombramientos los efectúan los Consejos Electorales del nivel superior³. El presidente y primer miembro de estos órganos se reparten entre las organizaciones políticas que obtuvieron la mayor votación en la última elección general. El segundo miembro debe ser designado entre las ternas de las organizaciones políticas restantes⁴.

A excepción de la fecha para la presentación de las ternas que se encuentra regulada en la legislación, el procedimiento y el criterio de distribución entre las organizaciones políticas de los integrantes de los CED o CER, los CEM y las JRV no está regulado en la legislación vigente.

Durante este proceso electoral, las organizaciones políticas debieron presentar las ternas cuando aún no se había definido si participarían de manera individual o a través alianzas. Según el calendario electoral⁵, las ternas para los CED/CER se presentaron entre el 10 y 25 de mayo y estos se conformaron el 1 de junio; mientras que las ternas de los CEM se presentaron entre el 5 y 10 de junio y se conformaron el 15 de junio⁶. Las solicitudes para constituir alianzas se podían presentar entre el 24 y 28 de julio y las alianzas quedaban inscritas entre el 2 y 5 de agosto. Por ello, al menos en los CED/CER y los CEM, resultaba posible que el segundo miembro de estos órganos fuera propuesto por una organización política que finalmente decidiera participar conjuntamente con la primera o segunda fuerza política de la última elección general⁷.

En esta elección se produjo una reducción (de 1521 JRV) y un posterior incremento (de 137 JRV) de la cantidad de JRV. Del calendario electoral, se verifica que el padrón electoral preliminar y la primera distribución de locales de votación (“cartografía electoral”) se publicó el 7 de agosto de 2017. Sin embargo, se podían recibir objeciones de ciudadanos y de organizaciones políticas (hasta el 21 de agosto), efectuar nuevas inclusiones o producir cambios de domicilio (hasta el 6 de octubre), lo que permitía tener un padrón electoral final y una cartografía electoral definitiva

² Se denominan Consejos Electorales Regionales en las Regiones Autónomas (Región Autónoma de Caribe Norte, Región Autónoma de Caribe Sur).

³ El Consejo Supremo Electoral elige los Consejos Electorales Departamentales o Regionales; los Consejos Electorales Departamentales o Regionales, a los Consejos Electorales Municipales; y estos últimos, a los integrantes a las Juntas Receptoras de Voto.

⁴ Ley 331, artículo 16.

⁵ Aprobado por el Consejo Supremo Electoral el 9 de mayo último y publicado en la Gaceta, Diario Oficial, el 10 de mayo.

⁶ Las ternas para las JRV se presentan entre el 29 de setiembre y el 13 de octubre, aunque el CSE extendió el plazo hasta el 16 de octubre (ya que la mayoría de organizaciones políticas no había presentado la totalidad de ternas requeridas).

⁷ Según la información provista por el Consejo Supremo Electoral, se tiene la siguiente cantidad de miembros por organización política:

- **CED / CER:** FSLN: 38; PLC: 34; CCN/PUC/AC/PRN (en alianza con FSLN): 9; CxL: 5; APRE: 4; PRD: 4; PLI: 4; ALN: 2; PC: 2.
- **CEM:** FSLN: 306; PLC: 306; CCN/PUC/AC/PRN (en alianza con FSLN): 121; CxL: 42; APRE: 25; PRD: 34; PLI: 14; ALN: 27; PC: 14; MYATAMARAN: 2; PAL: 1; PIM: 1; PLN: 20; YATAMA: 5.

el 16 de octubre de 2017; es decir, cuando ya había vencido la fecha para designar ternas para las JRV (plazo que inició el 29 de septiembre y se extendió hasta ese mismo día). El CSE habilitó un nuevo plazo para integrar estas nuevas juntas y para completar las ternas presentadas originalmente.

Se recomienda modificar la Ley Electoral o aprobar un reglamento que defina el procedimiento de designación de los miembros de los CED/CER, CEM, JRV, para establecer un mecanismo que garantice la participación de la totalidad o la mayoría de las organizaciones políticas participantes en el proceso electoral. También que la presentación de ternas se realice una vez que se defina el modo de participación de las organizaciones políticas (individual o alianzas) para que ninguna esté sobre o sub representada en estos órganos.

Sumado a esto, se considera central que primero se tenga certeza sobre el universo de electores habilitados (en el padrón electoral e incluso en el listado de cedulados no incluidos en el padrón) y solo luego de ello se defina la cantidad de JRV para no generar cambios posteriores que se presten a confusión o desconfianza en la población o en las organizaciones políticas.

SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE DISPUTAS ELECTORALES

Existe un sistema de impugnaciones que se deriva de la Ley Electoral (Ley 331 y sus modificatorias)⁸, sin embargo este no ha sido objeto de un reglamento. Por tanto, no se regulan con detalle los procedimientos existentes y su ámbito de impugnación.

Los medios de impugnación regulados en esta ley⁹ tienen un ámbito muy limitado (que no abarca la totalidad de temas que pueden afectar las etapas previas al día de la elección, el mismo día de la elección y la etapa post electoral) y solo pueden ser iniciadas por las organizaciones políticas (no los ciudadanos)¹⁰.

En ese sentido, muchas de las incidencias más relevantes que pueden afectar el proceso electoral (desde la convocatoria hasta la proclamación de resultados) no cuentan con mecanismos claramente establecidos legal y reglamentariamente para su impugnación¹¹.

⁸ Según el Secretario de Actuaciones del CSE (reunión 1 de noviembre), se trató de una decisión adoptada por el CSE.

⁹ Impugnación de candidaturas, recurso de nulidad de una JRV, recurso de impugnación de una JRV, recurso de revisión (por errores numéricos de una JRV, o de las actas departamentales o regionales) y revisión nacional (contra los resultados provisionales que publica el CSE). Además, de los delitos electorales, que son competencia de la Fiscalía General de la República, y más especialmente de la Fiscalía Electoral Nacional.

¹⁰ Con la única excepción de los delitos electorales.

¹¹ En el Informe de la Misión de Acompañamiento de la UE, se señala que la regulación taxativa y limitada de causales de impugnación de una JRV que hace la ley electoral no recoge un gran número de incidentes e irregularidades que podrían afectar de manera relevante a la validez de la votación o del escrutinio. Recomienda al CSE la aprobación de un reglamento claro y detallado sobre los procedimientos para presentar quejas contra cualquier decisión, acción u omisión del CSE. Las regulaciones sobre quejas deberían especificar con claridad plazos de interposición y resolución así como

Las organizaciones políticas y la ciudadanía no emplean, por lo general, los medios impugnatorios y mecanismos de solución de controversias existentes ante los diferentes organismos públicos competentes (CSE, Fiscalía General de la República, Corte Suprema de Justicia de la República), sino que han preferido en esta oportunidad presentar la información ante los medios de comunicación o ante la MAE/OEA.

Las controversias que resuelve el CSE (25-30 resoluciones¹²) se notifican a las organizaciones políticas involucradas, pero no se ha establecido un mecanismo de publicidad (a través de la página web u otro) que permita mayor difusión, para las organizaciones políticas y la ciudadanía¹³.

En el contexto de este proceso electoral la Misión ha recibido hasta el momento 214 denuncias que serán trasladadas al Consejo Supremo Electoral. La Misión agradece la confianza de la ciudadanía que la reconoce como un medio para canalizar sus quejas y reitera la importancia de que se utilicen los mecanismos jurídicos establecidos por ley para resolver pacíficamente las disputas.

Se recomienda regular las controversias y medios impugnatorios aplicables al proceso electoral para abarcar los principales cuestionamientos que impactan en la validez del voto y en posibles afectaciones al derecho de participación política. También generar claridad y predictibilidad respecto de los procedimientos (legitimados, plazos, trámite, recursos).

posibles formas de remedios legales en el caso de que el órgano competente las considere procedentes. Cfr. Documento “Implementación de recomendaciones en Nicaragua”, elaborado para MAE Nicaragua 2017.

¹² Información de Secretario de Actuaciones (reunión 1 de noviembre).

¹³ La especialista solo ha podido acceder a las resoluciones brindadas por la Coordinación General de la MAE-OEA o las entregadas en formato impreso por el CSE (4 de noviembre).

En ese sentido, se ha tenido acceso a las siguientes resoluciones:

- Resolución que otorga personería jurídica a la agrupación política Ciudadanos por la Libertad (CSE).
- Resolución que otorga personería jurídica a la agrupación política Partido de Restauración Democrática (PRD).
- Convocatoria a Elecciones Municipales 2017 (CSE, aunque antes por MAE-OEA).
- Asignación de casillas a agrupaciones políticas Ciudadanos por la Libertad y Partido de Restauración Democrática (CSE).
- Aprobación de calendario electoral (CSE, aunque antes por MAE-OEA).
- Conformación de CED/CER (CSE, aunque antes por MAE-OEA).
- Constitución de Alianzas Elecciones Municipales 2017 (CSE)
- Modificación de Calendario Electoral (sobre candidaturas) – 15 de agosto de 2017 (CSE)
- Reglamento de Ética Electoral (CSE)
- Normas sobre campaña electoral (CSE)
- “Regulaciones para la tramitación del Derecho de Franquicia Aduanera Elecciones Municipales 2017” (CSE).
- “Normativas de Procedimiento para tramitar Quejas, Peticiones, Reclamos y Denuncias para las Elecciones Municipales 2017 (CSE).
- 4 resoluciones sobre candidaturas de diversos partidos – 13 septiembre 2017 (CSE).
- Cancelación de nombramiento en CEM de San Dionisio – 29 octubre 2017 (CSE).
- Procedimiento complementario para las JRV – sobre listado de ciudadanos cedulados que no están en el padrón – 19 octubre 2017 (CSE).
- Copia Nº 4 de acta para agrupación política Ciudadanos por la Libertad – 29 octubre 2017 (CSE, aunque previamente se había accedido a ella por remisión de la organización política a la MAE-OEA).
- Posible reprogramación de capacitación de miembros de JRV por lluvias – 27 octubre 2017 (CSE).

PARTIDOS POLÍTICOS

La ley electoral No. 331 regula la conformación, participación y cancelación o suspensión de la personalidad jurídica de los partidos políticos. El registro para la conformación de partidos políticos y alianzas requiere la recolección del 3% de firmas de ciudadanos, correspondiente al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales.

Las causales de pérdida de personalidad jurídica están desarrolladas taxativamente en la norma.¹⁴ Entre ellas la no participación en las elecciones que se convoquen, y en el caso de haber participado, el no haber obtenido al menos el 4% del total de votos válidos de las elecciones nacionales.

Asimismo, el artículo 82 establece que es un deber de los partidos inscribir candidatos en todas las circunscripciones de la elección en que participen, con excepción de las elecciones municipales en donde deben inscribir candidatos en el 80% de los municipios. La Misión recibió reclamos por parte de los partidos políticos quienes manifestaron dificultades para cumplir con este requisito.

En este contexto, la MAE/OEA recibió denuncias de ciudadanos que fueron inscritos como candidatos sin ser consultados previamente. Es decir, para completar un requisito, los partidos incluyeron en sus listas a algunas personas a las que no habían consultado para evitar que su personalidad jurídica fuera cancelada.

La participación de nuevos partidos en la contienda denota un sistema pluralista y las facilidades que existen para la creación de partidos. Sin embargo, la desintegración de fuerzas políticas por distintas causas refleja la dificultad para que éstos permanezcan en la escena.

La Misión considera fundamental que se tomen las medidas necesarias para fortalecer la equidad y el sistema de partidos políticos nacionales, en el entendimiento de que son instituciones indispensables para el funcionamiento de la democracia. En ese marco, se recomienda la elaboración de una ley de partidos políticos que contemple un mecanismo de financiamiento permanente y reglas de democracia interna.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO - ELECTORAL

La legislación nicaragüense establece un modelo mixto de financiamiento de las campañas electorales. Es decir, los gastos de estas actividades se cubren a través de donaciones y

¹⁴ Ley Electoral no. 331. Artículo 73 y 74.

contribuciones de fuentes privadas y del financiamiento público que reciben los partidos a manera de reembolso una vez pasadas las elecciones.

En relación con esta modalidad de financiamiento público, el artículo 99 de la ley señala que “se otorgará a los partidos políticos que alcancen el 4% de votación válida”. Sin embargo, no especifica cuál es la elección en la que se debe obtener el umbral de votación. La ley tampoco establece plazos para el pago del reembolso y el calendario electoral no fijó la fecha para realizar el pago.

Sumado a esto, el marco normativo vigente no contempla límites o topes a los ingresos de los partidos destinados a los gastos de campaña. El artículo 103 de la ley señala que “los partidos podrán recibir donaciones de ciudadanos nicaragüenses o extranjeros, dentro de los montos, límites y con arreglo a los requisitos y condiciones establecidas”. Sin embargo, la ley o el reglamento de rendición de cuentas de gastos de campaña no hacen referencia a estos gastos.

En relación con el financiamiento público indirecto, el artículo 91 de la Ley Electoral establece que los partidos o alianzas tienen derecho al uso de radioemisoras y canales de televisión estatales para hacer campaña. Sin embargo, los representantes de los partidos y miembros del CSE manifestaron que su aplicación es limitada ya que existe una radio estatal y no existen televisoras estatales. En consecuencia, el acceso a medios depende de los fondos privados con los que cuentan los partidos.

En cuanto a las sanciones, la ley vigente establece en el artículo 104, que éstas son aplicables en aquellos casos en que la autoridad electoral pueda constatar la existencia de ingresos de fuentes prohibidas tales como, contribuciones anónimas¹⁵, o contribuciones de entidades autónomas o descentralizadas. La Contraloría General de la República es la institución responsable de la revisión del registro de ingresos y egresos de los partidos políticos, sin embargo, la legislación no establece ningún requisito, formato o regulación específica para llevarla a cabo.

La ley prohíbe expresamente el uso de bienes del Estado para fines de propaganda política y contempla como delito electoral el uso de las oficinas públicas para actos de proselitismo político.¹⁶ La MAE/OEA recibió 4 denuncias sobre el uso de recursos del estado durante la campaña electoral, sin embargo, se pudo conocer que la fiscalía sólo recibió una denuncia por uso de recursos públicos en las campañas electorales¹⁷.

¹⁵ Con excepción de las que provengan de colectas populares

¹⁶ Artículo 107, párrafo cuarto: Se prohíbe el uso de bienes propiedad del Estado para fines de propaganda política. En las oficinas públicas no podrá hacerse proselitismo político. Artículo 175 numeral 9: El que hiciere proselitismo político en las oficinas públicas.

¹⁷ Información comunicada por la Fiscal General de la República en reunión con especialistas de la MAE/OEA en fecha 3 de noviembre de 2017.

La Misión recomienda analizar la posibilidad de que el financiamiento público se entregue a los partidos de forma anticipada de manera que puedan informar a los votantes sobre sus plataformas de gobierno. Sumado a esto, la Misión reitera la recomendación presentada en 2012 sobre la necesidad de reglamentar de manera clara y detallada los procedimientos de forma y fondo que los partidos políticos deben cumplir en el registro de los ingresos de fuentes privadas recibidas. Reitera asimismo la necesidad de que existan mecanismos para garantizar el acceso equitativo y transparente de los partidos a los medios de comunicación.

INCLUSIÓN POLÍTICA

Participación de mujeres

En estas elecciones de las 43.962 candidaturas a cargos electivos de representación política en alcaldías y consejos Municipales, 21.953 fueron mujeres, lo que equivale al 49.9%. La OEA reconoce los avances que ha realizado Nicaragua en cuanto al cierre de la brecha de género expresados en la consecución de la paridad plena, la alternancia y la proporcionalidad en cargos electivos dentro de un marco normativo garantista referente para toda América.

Estos logros constitucionalizados en el año 2012, y presentes en la Ley Electoral deben apuntalarse estableciéndose a nivel reglamentario sanciones por incumplimiento del principio de paridad de manera explícita y reduciendo algunos de los vacíos que aún ofrece la ley. Como prueba de ello, en las elecciones Municipales del 2012 el porcentaje de mujeres candidatas a encabezar la titularidad de la Alcaldía era del 49.1% y en esta contienda alcanzó el 46.9%.

La Misión reitera la necesidad de que los esfuerzos que se realizan para respetar el espíritu de la ley se formalicen en una reglamentación que a futuro garantice el mismo buen funcionamiento del sistema. Asimismo, la MAE reitera la recomendación realizada en 2012 en la que se sugiere promover el liderazgo de mujeres a lo interno de las organizaciones políticas.

El desarrollo de capacidades de las militantes y fortalecimiento de liderazgos femeninos, el financiamiento público dirigido y el estímulo de la democracia interna de los partidos, son desafíos aún vigentes.

Participación de la sociedad civil

Se recomienda promover la participación amplia y plural de organizaciones de observación electoral nacional, grupos que coadyuven a la transparencia y brinden confianza a los actores del proceso. Se debe considerar que la observación electoral no sustituye las tareas de

fiscalización que recaen en los partidos políticos ni reemplaza las funciones de la autoridad electoral. Es fundamental que dichas organizaciones cuenten con un marco jurídico adecuado, sean apartidistas y tengan los accesos necesarios para poder realizar un trabajo profesional, imparcial y objetivo.

CONCLUSIONES

La Misión refleja en este informe las principales observaciones y recomendaciones sobre el proceso electoral. Se han identificado avances importantes en diversos componentes, así como debilidades propias de todo proceso. Estos elementos, sumado a los hallazgos constatados y las denuncias recibidas por la Misión, permiten valorar que existe espacio para fortalecer el ámbito legal, técnico, procedimental, tecnológico y humano, de los procesos electorales de Nicaragua.

El sistema electoral nicaragüense se beneficiaría de una reforma electoral comprehensiva que abarque diversos temas. Es necesario un marco jurídico y administrativo de carácter permanente, que brinde mayor confianza y seguridad a las fuerzas políticas y a la ciudadanía.

La MAE/OEA reconoce que las diversas recomendaciones formuladas en el presente informe requieren de recursos financieros, materiales y humanos para su implementación.

La Misión recibió de parte del Consejo Supremo Electoral toda la colaboración necesaria para el desempeño de sus labores, y mantuvo con el órgano electoral una comunicación fluida y directa. Agradece especialmente las facilidades y cooperación de parte del Presidente, el Vicepresidente, los magistrados y los funcionarios del CSE. Extiende asimismo su agradecimiento a las autoridades de gobierno, en particular al Ministerio de Relaciones Exteriores; a los partidos políticos; a las organizaciones de la sociedad civil; a la prensa nacional e internacional; a las fuerzas de seguridad; y a la ciudadanía por toda la colaboración y apoyo brindado para que la Misión pudiera realizar su trabajo.

La Misión agradece las contribuciones financieras de Alemania, Argentina, Bolivia, Chile, Corea, España, Honduras, Luxemburgo, República Dominicana y Suiza, que permitieron nuestro despliegue en Nicaragua.

La Misión de Acompañamiento Electoral agradece también el apoyo fundamental de los integrantes de la mesa de conversación e intercambio constructivo entre la Secretaría General de la OEA y el Gobierno de Nicaragua. Esperamos que este documento sirva de insumo técnico para los trabajos que continuarán en los siguientes años.

La jornada electoral del día domingo permite la elección de 153 alcaldes y vicealcaldes, y los respectivos concejales de los gobiernos municipales. Pese a los hallazgos señalados en este informe y que son objeto de recomendaciones para su superación o mejora, estos no han afectado en lo sustancial la voluntad popular que se manifestó en las urnas.

La Misión reitera la profunda preocupación por los actos de violencia ocurridos tras los comicios electorales, expresa su solidaridad con los familiares de las víctimas y el pueblo nicaragüense y se hace un llamado a la sociedad en su conjunto para resolver sus diferencias por los caminos pacíficos.