



Organización de los Estados Americanos

INFORME AL CONSEJO PERMANENTE Misión de Visitantes Extranjeros Estados Unidos Mexicanos Elecciones Federales - 7 de junio de 2015¹

Antecedentes

El 20 de enero de 2015, el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) presentaron una invitación a la Organización de los Estados Americanos, para que, de cara al desarrollo de los comicios federales, desplegara una Misión de Visitantes Extranjeros en el país. El Secretario General José Miguel Insulza respondió afirmativamente a esta invitación, designando a la ex Presidenta de la República de Costa Rica, Sra. Laura Chinchilla Miranda, como Jefa de Misión.

Esta fue la tercera Misión Electoral de la OEA en los Estados Unidos Mexicanos. Previamente, estuvo presente durante las Elecciones Federales del 2009 y las Elecciones Presidenciales del 2012. Cabe destacar que, además de cubrir el proceso federal, la OEA desplegó una Misión especial para observar las elecciones en el Distrito Federal, a solicitud del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF).

La elección fue precedida de una profunda reforma político-electoral aprobada por el Congreso de la Unión en 2013 y 2014, que introdujo modificaciones a la Constitución Política, incorporó nuevas leyes generales electorales y creó el Instituto Nacional Electoral (INE), otorgando a la autoridad electoral nacional nuevas y mayores atribuciones.

La reforma también introdujo a nivel nacional la figura de las candidaturas independientes, ampliando el espectro de la oferta electoral disponible a los ciudadanos mexicanos, así como la paridad de género horizontal y vertical. Además, modificó las fechas en que se celebran los comicios, introdujo la figura de la reelección sucesiva legislativa y a nivel municipal (aplicable en el Congreso hasta las elecciones de 2018), y modificó el umbral requerido para mantener el registro de un partido político.

Etapas Pre Electorales

La Misión de Visitantes Extranjeros de la OEA (MVE/OEA) comenzó sus labores en el terreno la tercera semana de abril con una visita preliminar por parte de la Jefatura de la Misión, en la que sostuvo reuniones con autoridades electorales y de gobierno, así como representantes de partidos políticos nacionales y de medios de comunicación. El objetivo fue recabar información sobre los aspectos organizativos del proceso, en particular la aplicación de la reciente reforma político-electoral, observar el clima político en el que se desarrollaba la campaña política e intercambiar impresiones con los principales actores de la contienda.

Posteriormente, la Misión desplegó a 58 observadoras y observadores internacionales, incluyendo especialistas en metodologías de observación, y coordinadoras y coordinadores departamentales, provenientes de 18 Estados miembros y 3 países observadores de la OEA. La Misión se desplegó en 17

¹ Presentado ante el Consejo Permanente el 2 de Septiembre de 2015.

entidades federativas del territorio nacional para observar el desarrollo de los comicios en el marco de la Constitución Política y la normativa electoral del país. Cabe destacar que durante esta elección la Misión contó con expertos en temas de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, participación equitativa de hombres y mujeres en la contienda, violencia electoral, resolución de disputas electorales y participación de grupos indígenas y accesibilidad para personas con discapacidad.

El contexto político-electoral de la elección estuvo marcado por eventos que amenazaban la capacidad de operar de la autoridad electoral en algunos distritos. Específicamente, en los días previos a la elección, se registró la toma de las 11 Juntas Distritales del INE en Oaxaca por parte de miembros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), la quema de material electoral en Guerrero, Michoacán y Oaxaca, ataques violentos contra sedes del INE en Puebla y Chiapas, entre otros incidentes. A pesar del clima de crispación que precedió a la jornada electoral, la Misión constató que, casi en su totalidad, estos desafíos fueron superados gracias al esfuerzo conjunto de las autoridades públicas -tanto electorales como de seguridad, a nivel federal y estatal – así como el compromiso de los miembros de casilla. No obstante, la Misión lamenta los hechos de violencia que ocasionaron la muerte de algunos candidatos, precandidatos y militantes políticos en el transcurso de la campaña electoral, y espera que las autoridades respectivas realicen todo a su alcance para que estos incidentes se esclarezcan.

Día de la elección

El 7 de junio de 2015, 82 millones de ciudadanas y ciudadanos mexicanos estuvieron convocados a votar para renovar la totalidad de las 500 curules en la Cámara de Diputados, las gubernaturas de nueve estados, 641 diputaciones en 17 entidades, 993 alcaldías en 16 estados y las 16 jefaturas de delegaciones en el Distrito Federal. En estos comicios se disputaron un total de 2,159 puestos de elección popular.

Las observadoras y los observadores internacionales de la OEA visitaron 638 casillas en 399 centros de votación para conocer en detalle el proceso de apertura, desarrollo y cierre de los comicios. La Misión recibió un total de 23 denuncias que fueron transmitidas al Instituto Nacional Electoral para su debido conocimiento y atención.

La jornada electoral transcurrió en líneas generales en un clima de tranquilidad, con una participación de votantes superior a la de anteriores elecciones de medio periodo. La Misión constató que la gran mayoría de los espacios de votación eran adecuados y que las casillas de votación observadas contaban con todos los materiales electorales indispensables. Se destacó la instalación del 99.84% de las casillas, la masiva presencia de representantes de partidos políticos en los centros de votación y el alto porcentaje de mujeres que ejercieron un rol en las casillas de votación observadas. De la misma manera, la Misión observó con satisfacción los esfuerzos y medidas orientadas a promover la participación de las personas con discapacidad.

La Misión tomó nota de la falta de información acerca del funcionamiento de las llamadas casillas especiales², lo cual dificultó la capacidad de emitir el sufragio de algunos ciudadanos que desconocían

² Las casillas especiales se instalan para recibir los votos de los electores que temporalmente están fuera de la sección electoral que corresponde a su domicilio. Cada casilla especial contaba con 750 boletas, más las necesarias para que voten los representantes de partido político y de candidato independiente ante la mesa directiva de casilla.

el mecanismo o la circunscripción en que se encontraban inscritos. La instalación y funcionamiento de las casillas especiales ya había sido objeto de recomendaciones por parte de la MOE/OEA que observó las Elecciones Presidenciales de 2012.

Al finalizar la jornada electoral, la Misión observó el proceso de transmisión, consolidación, seguridad y publicación de resultados oficiales de las elecciones. La Misión pudo constatar demoras en el proceso de tabulación de las actas a lo largo del país, lo cual a su vez retrasó la publicación de los resultados electorales preliminares. Por su parte, la Misión presenció la divulgación de los resultados del conteo rápido alrededor de la medianoche del día de la elección.

Etapa Post Electoral

De los diez partidos políticos, ocho de ellos obtuvieron al menos el 3% de la votación, el cual era el mínimo requerido para conservar su registro como partido político. Dos de ellos, el Partido Humanista y el Partido del Trabajo no llegaron al umbral necesario y por tanto perdieron su registro. Adicionalmente, sectores de la sociedad civil y algunos actores políticos solicitaron al INE retirar el registro al Partido Verde Ecologista de México por violaciones a la normativa electoral. El partido conservó su registro, sin embargo, fue sancionado de manera significativa.

Conclusiones y recomendaciones

La MVE/OEA resalta la buena disposición de las autoridades y personal del Instituto Nacional Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y del Instituto Electoral del Distrito Federal para que los observadores pudieran acceder de manera completa a toda la información requerida.

Del mismo modo, recalca la confiabilidad e integridad en el manejo del padrón electoral, un aspecto en el que México se constituye en un buen referente a nivel regional. La Misión además felicita a las autoridades mexicanas por los avances incorporados en la amplia reforma que entró en vigencia durante este proceso electoral. A la luz del análisis de esta reforma y del proceso electoral en su conjunto, la Misión entiende oportuno sugerir la consideración de los siguientes temas, que apuntan a contribuir al perfeccionamiento de la democracia electoral mexicana.

Institucionalidad Electoral

La Misión destaca las reformas introducidas al funcionamiento de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en particular las modificaciones al nombramiento del Fiscal, orientadas a otorgar un mayor grado de autonomía en la labor investigativa.

Justicia Electoral

En cuanto al sistema de justicia electoral, la Misión observó que tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales padecen una carga excesiva de trabajo. En este sentido, la Misión recomienda que se propicien revisiones a la legislación, de manera de que no se generen incentivos a la excesiva litigiosidad que se ha producido en este proceso electoral. Al mismo tiempo, sugiere se revise el esquema jurisdiccional implementado a partir de la creación de la Sala Especializada del TEPFJ, racionalizando las funciones y evitando duplicidades y contradicciones con otras instancias.

Federalismo electoral

La Misión reconoce los esfuerzos realizados por las autoridades electorales nacionales y locales en la coordinación de una casilla única. No obstante, advierte de la importancia de delimitar claramente roles, funciones y competencias diferenciadas de forma que se garantice una relación más fluida entre el INE y los organismos públicos locales electorales (OPLEs).

Asimismo, señala que el esquema adoptado tras la reforma político-electoral, que otorga al INE la facultad de nombrar a los consejeros electorales locales pero mantiene en los congresos estatales el control sobre la asignación de presupuesto a los organismos locales, plantea desafíos considerables a la hora de estandarizar procesos y asegurar que las OPLEs dispongan de los mismos recursos y capacidades. De la misma manera, la Misión alienta a que, en la medida de lo posible y respetando el modelo federal del Estado mexicano, se avance hacia la armonización de la legislación y el calendario electoral a nivel nacional y estatal.

Equidad

- Participación de hombres y mujeres

La Misión reconoce los esfuerzos de las autoridades mexicanas por promover la participación política de las mujeres. En particular desea destacar la labor del TEPJF, sin cuyas resoluciones no habría sido posible alcanzar el requisito de paridad de género horizontal y vertical en la inscripción de candidaturas. 42% de las curules en el Congreso de la Unión serán ocupadas por mujeres –frente a 37% en la legislatura anterior, así como la gobernación de Sonora. La Misión felicita estos avances, al tiempo que destaca la necesidad de continuar con la armonización del marco legal de las entidades federativas, con el fin de incorporar integralmente la paridad horizontal y las garantías para su cumplimiento a nivel nacional.

- Candidaturas independientes

Más allá de los resultados electorales obtenidos por cada una de las tendencias políticas, la Misión celebra la apertura y la competitividad que caracterizaron a estas elecciones y destaca la participación de las candidatas y candidatos independientes y de las nuevas agrupaciones políticas, lo cual favorece la representatividad de los cargos de elección popular y la pluralidad del sistema político.

En este ámbito, la Misión recomienda una revisión de las herramientas legales con el objeto de generar condiciones de mayor equidad en la contienda. En particular se recomienda la incorporación de regulaciones más claras en materia de financiamiento privado a candidaturas independientes y la revisión de los requisitos de registro para la presentación de candidaturas independientes, de forma que no impongan obstáculos que afecten la equidad en la competencia de los candidatos que se presenten por este mecanismo.

- Financiamiento Político

La Misión reconoce los esfuerzos de los legisladores mexicanos por reformar la normativa relativa al financiamiento político, aspirando a generar mayor equidad en la contienda electoral y reducir el costo de las campañas electorales. No obstante, advierte la sobrecarga administrativa al asignarle al INE la responsabilidad de revisar los reportes sobre financiamiento de todas las campañas, en un plazo de diez días. Según datos de la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del INE, en total fueron recibidos poco más de 70.000 reportes de precampaña y campaña.

Organización Electoral

La Misión aplaude el compromiso de los miembros de casilla que actuaron con gran responsabilidad cívica y fueron actores fundamentales para el exitoso desarrollo del proceso electoral. La Misión observó que los Presidentes de casilla ejercían responsabilidades considerables, como el resguardo y traslado del material electoral, muchas veces sin contar con las medidas de seguridad apropiadas y los medios logísticos necesarios para garantizar el cumplimiento de sus funciones. Aunque la Misión reconoce el ánimo que inspira el proceso electoral mexicano –en que los ciudadanos son protagonistas – sugiere a la autoridad electoral brindar mayor apoyo a los Presidentes de casilla en el ejercicio de sus funciones.

En adición a lo anterior, la Misión observó que la ubicación de las casillas de votación era en muchos casos vulnerable a factores climáticos que podrían interrumpir el proceso eleccionario y no garantizaban el resguardo apropiado del material electoral. La Misión considera pertinente reiterar la recomendación hecha por la OEA tanto en el 2009 como en el 2012 sobre la posibilidad de mejorar los sitios de votación, ubicando las casillas en espacios cerrados.

La Misión resalta de manera positiva la precisión del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), evidenciada en la mínima diferencia entre los resultados preliminares y los resultados oficiales. Sin embargo, la misión tomó nota de retrasos en el proceso de tabulación de las actas, constatando que alrededor de tres horas posterior al cierre de las casillas, solamente se habían procesado 3.39% de las actas en todo el país. La lentitud en que se recibieron las actas paralizó el cómputo a nivel nacional. Lo anterior fue producto de un lento proceso de escrutinio, escasez en la logística asociada al traslado de las actas hasta el centro de cómputo a nivel departamental, entre otros. La Misión recomienda a las autoridades electorales analizar los obstáculos que causaron estos retrasos y tomar las medidas necesarias para mejorar tanto el proceso de escrutinio como la logística asociada al traslado de las actas hasta los Centros de Acopio y Transmisión de Datos.

- **Calendario Electoral**

La Misión destaca el esfuerzo de las autoridades electorales nacionales y locales en la debida planificación del calendario electoral previendo suficiente margen de tiempo para el cumplimiento de actividades clave, lo cual resultó particularmente importante en aquellos Estados en donde por temas de cierre de carreteras, factores climáticos, o incidentes aislados, se demoró la entrega de material electoral o se tuvo que reimprimir las boletas electorales. La debida planeación garantizó el cumplimiento del calendario electoral y que las casillas tuvieran el material en tiempo y forma adecuados.

Por otro lado, la Misión notó cierta demora en la apertura de casillas a lo largo del territorio nacional, lo cual generó largas filas en horas de la mañana e impaciencia en los ciudadanos que llegaron para el horario de apertura previsto. Se considera oportuno replantear el horario de convocatoria de los miembros de casilla, dado que la citación para estas elecciones previó solamente 30 minutos para la llegada y el montaje de la casilla. La Misión propone el inicio del acondicionamiento de los sitios de votación y armado de las casillas con mayor tiempo de anticipación para asegurar el cumplimiento del horario de inicio de la jornada de acuerdo a lo estipulado en el calendario electoral. En esta misma línea, la Misión sugiere el fortalecimiento de los esquemas de capacitación a los miembros de casilla.

Comunicación Política

La Misión reconoce los esfuerzos encaminados a propiciar la equidad en el acceso a la comunicación política, pero al mismo tiempo advierte del riesgo de restringir los espacios de expresión necesarios para la conducción de un debate político intenso, dinámico y democrático. Durante los múltiples diálogos sostenidos en el curso de la Misión, se recibieron reclamos generalizados sobre distintas disposiciones relativas al modelo de comunicación política implementado en la elección. Se tomó nota del temor de algunos reporteros a ser sancionados –tanto al medio para el que trabajan como a nivel personal – en caso de cubrir eventos noticiosos que involuntariamente favorezcan o desfavorezcan a algún candidato. De la misma manera, la Misión recibió quejas en torno a la potencial restricción a la libertad de expresión derivada de la prohibición de comprar tiempo en radio y televisión que pueda beneficiar a una candidatura.

Si bien la Misión destaca la intención de abaratar el costo de las campañas y favorecer la equidad electoral, el modelo actual no parece propiciar un debate político de calidad y genera fricciones constantes entre los actores del proceso electoral. La transmisión de una inmensa cantidad de “spots” publicitarios de 30 segundos no necesariamente se traduce en un voto más informado y puede, sin embargo, alimentar el descontento ciudadano. La MVE invita a que, previo a cualquier modificación legislativa para afinar este esquema, se abra una discusión lo más amplia posible sobre los cambios que se deben introducir.

Distrito Federal

Finalmente, y en relación con la observación a nivel estatal en el Distrito Federal, la Misión desea destacar la coordinación entre el INE y el IEDF, el profesionalismo con el que la autoridad local condujo el proceso, así como sus esfuerzos por colocarse en la vanguardia en temas diversos, como la tecnología electoral y las medidas orientadas a promover la participación de personas con discapacidad, iniciativas que podrían ser consideradas como buenas prácticas y replicadas a nivel federal. De la misma manera, la Misión desea felicitar al IEDF por el inicio del cómputo distrital el mismo día de la jornada electoral, lo cual refleja el compromiso con la transparencia y el principio de certeza de las elecciones.

Agradecimientos

La Misión de Visitantes Extranjeros de la Organización de los Estados Americanos desea agradecer al Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, al Instituto Nacional Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Instituto Electoral del Distrito Federal por la invitación y especialmente la buena disposición de las autoridades, quienes ofrecieron las garantías para que la Misión se desarrollara de manera adecuada durante todo el proceso electoral.

La Misión agradece también el aporte económico de parte de los Estados Miembros y Observadores Permanentes de la OEA: Chile, Colombia, Estados Unidos, Francia, Israel, Perú, Serbia y Suiza que hicieron posible llevar adelante la Misión de Visitantes Extranjeros en los Estados Unidos Mexicanos.