



**UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009**



**República del Ecuador – Elecciones presidenciales y parlamentarias,
26 de abril de 2009**

**ECUADOR CELEBRÓ NUEVAS ELECCIONES QUE INICIAN UNA NUEVA ERA
CONSTITUCIONAL. EL MARCO ELECTORAL MOSTRÓ MEJORAS Y SENTÓ LAS BASES PARA
UNAS ELECCIONES TRANSPARENTES. UN ENTORNO DE EQUIDAD EN LA CAMPAÑA
HABRÍA BENEFICIADO LAS ELECCIONES.**

DECLARACIÓN PRELIMINAR DE OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES

Quito, 28 de abril de 2009 – Bajo invitación y de conformidad con los memorandos de entendimiento firmados con el Consejo Nacional Electoral (CNE) y el Gobierno de Ecuador, se desplegó una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), dirigida por el Jefe de observadores, señor José Ribeiro e Castro, miembro del Parlamento Europeo.

La MOE UE ha evaluado el desarrollo de las elecciones de conformidad con los estándares internacionales para unas elecciones democráticas y se ha adherido a la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”. La MOE UE desplegó en todo el país 117 observadores procedentes de los estados miembros de la Unión Europea y de Noruega. A la MOE UE se unió una delegación compuesta por cinco miembros del Parlamento Europeo, liderada por la señora Renate Weber, parlamentaria europea, que respalda las observaciones expresadas en el presente documento. En la jornada electoral, los observadores visitaron 1.049 juntas receptoras del voto para observar la votación y el conteo. La MOE UE se encuentra actualmente observando el escrutinio y permanecerá en el país para evaluar el desarrollo del proceso post-electoral. La presente declaración es preliminar; un informe final será publicado dentro de un periodo máximo de dos meses una vez finalizado el proceso electoral. La MOE UE es independiente en sus observaciones y conclusiones de los estados miembros de la UE, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

RESUMEN

Las elecciones de 26 de abril de 2009 han marcado una nueva era en la historia constitucional de Ecuador. Estas elecciones han sido las primeras que se han llevado a cabo bajo la nueva Constitución de 2008 y significan el fin de una intensa sucesión de elecciones y referendos desde finales de 2006. Al momento de concluir esta declaración preliminar, los resultados parciales oficiales señalan que el presidente y candidato Rafael Correa lidera el escrutinio con el 51 por ciento de los votos, seguido de Lucio Gutiérrez con el 28 por ciento. Las proyecciones señalan que el presidente Correa será reelegido sin necesidad de una segunda vuelta. Con referencia a las elecciones a la Asamblea Nacional no existen hasta este momento resultados oficiales significativos.

En líneas generales estas elecciones se han desarrollado de conformidad con los estándares internacionales. Han estado organizadas en un corto plazo de tiempo y en circunstancias desafiantes: cinco elecciones diferentes, nuevas categorías de electores y una recién constituida administración electoral. Las elecciones se han llevado a cabo de una manera pacífica, aunque con algunas excepciones a nivel local. Las libertades de



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



expresión y asamblea fueron generalmente respetadas. Sin embargo, la presencia dominante en los medios del presidente y candidato a la reelección durante el periodo de campaña electoral no benefició la equidad. Una situación similar ocurrió en alguna medida en las campañas de algunos prefectos y alcaldes, candidatos a la reelección.

La Constitución de 2008 estableció la separación entre las ramas administrativas y judiciales de la función electoral y la ampliación del derecho al voto a las fuerzas de seguridad y a los detenidos sin sentencia condenatoria ejecutoriada, de acuerdo a recomendaciones de anteriores misiones de observación electoral de la Unión Europea¹. Lamentablemente, el marco jurídico vigente no incluye otras recomendaciones tales como la proporcionalidad en las sanciones por violaciones de campaña, procedimientos adecuados para la suspensión de derechos políticos y mecanismos más apropiados para la actualización del padrón electoral.

Un gran número de candidatos se inscribió para participar en estas elecciones. El sistema electoral ha permitido al votante elegir entre candidatos de distintas listas pluripersonales, en las que se ha aplicado la alternancia de género. Todos estos elementos han proporcionado al votante el máximo de opciones. Sin embargo, el Consejo Nacional Electoral (CNE) hubiera debido dedicar más esfuerzos en explicar al votante la complejidad del sistema electoral.

En líneas generales, el CNE y sus organismos descentralizados han operado oportuna y transparentemente. La transparencia se incrementó con una informativa página web y el monitoreo del proceso por parte de un gran número de observadores nacionales e internacionales. El CNE intensificó esfuerzos para aumentar la transparencia y confianza por medio de una estrategia de comunicación abierta en los medios e invitando a participar a partidos y movimientos en la Comisión de Vigilancia del Proceso Electoral (CVPE), cuyo objetivo ha sido el de facilitar el monitoreo del proceso. Sin embargo, ha persistido en cierto modo, la atmósfera de desconfianza hacia las autoridades electorales, observada en elecciones anteriores.

Se llevó a cabo un completo programa de capacitación al personal electoral, aunque su efectividad se habría visto acrecentada si hubiese alcanzado a un mayor número de personas. Esto trajo como consecuencia una menor comprensión de los procedimientos de conteo, tal y como se observó en la jornada electoral. El CNE, los medios y organizaciones de la sociedad civil llevaron a cabo asimismo una amplia campaña de educación al voto. Aunque el padrón electoral es, generalmente, incluyente y goza de la confianza de partidos y movimientos, tiene aún algunos problemas, como el subregistro de parte del electorado.

El CNE tomó algunas iniciativas plausibles e innovadoras para aplicar las normas de campaña electoral y se esforzó en adoptar y ejecutar nuevas sanciones. Así, se tomaron algunas medidas de suspensión de publicidad o retiro de material de campaña, como vallas publicitarias, que infringían la ley. A pesar de ello, el sistema, globalmente, no fue capaz de controlar el uso de recursos del Estado en campaña, tal y como requiere la Constitución de 2008.

¹ Los informes de las MOE UE de 2007 y 2008 están disponibles al público en: www.euomecuador.org



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



La campaña ha tenido, principalmente, un perfil bajo y se ha caracterizado por la ausencia de una contienda dinámica y de un discurso político elocuente. Los candidatos pudieron transmitir sus mensajes sin mayores impedimentos, aunque sí hubo algunos casos aislados de incidentes a nivel local, entre los que se incluyen agresiones a algunos candidatos. La campaña del presidente y candidato a la reelección, Rafael Correa, fue manifiesta en todas las provincias. Los otros candidatos, en su mayoría, se quejaron de no tener los mismos medios para hacer campaña a nivel nacional. Algunos carecían además de una suficiente infraestructura nacional de campaña. En líneas generales se respetó la prohibición de campaña en los días anteriores a la jornada electoral, aunque en algunos casos, el silencio electoral no fue respetado debido a la difusión de anuncios gubernamentales, noticieros y programas que hicieron referencia a actores políticos.

El sistema de promoción electoral en los medios, por el cual todos los candidatos tuvieron igualdad de oportunidades para presentar sus mensajes a los votantes, mejoró con la introducción de las franjas electorales. Estas franjas consistieron en tres emisiones de televisión destinadas a propuestas programáticas de los candidatos presidenciales. Sin embargo, esta iniciativa positiva no logró completamente su objetivo, ya que el tiempo destinado fue insuficiente. Los anuncios de promoción electoral en radio y televisión se distribuyeron equitativamente entre todos los candidatos, pero la saturación de sus emisiones los hizo ineficaces. Los medios audiovisuales no lograron organizar debates entre los candidatos presidenciales, lo que disminuyó las oportunidades de los candidatos de confrontar sus mensajes delante del electorado.

La cobertura tanto del periodo pre-electoral como de la campaña se realizó principalmente con programas de información y noticias tanto en medios audiovisuales como de prensa. En líneas generales, se respetó la libertad de expresión y el ambiente para los periodistas estuvo de conformidad con los estándares internacionales. Sin embargo, Ecuador carece aún de una ley que regule y garantice la independencia de los periodistas y el pluralismo en los medios del Estado. Además, la polarización política afecta de manera paulatina a los medios, lo que daña la equidad y la existencia de un debate democrático y abierto.

La cobertura predominante al presidente en los medios audiovisuales, especialmente en los del Estado, y a través de los programas gubernamentales, alentó protestas continuas por parte de otros candidatos. El presidente recibió asimismo el porcentaje más alto de cobertura en los programas informativos, aunque en los medios privados fue principalmente en un tono crítico .

La gestión del Tribunal Contencioso Electoral (TCE) referente a las infracciones, apelaciones y quejas relativas a violaciones de la normativa de campaña no puede considerarse eficaz. Plazos inadecuados, su excesivo enfoque en asuntos de procedimiento, los vacíos jurídicos y las divergentes interpretaciones con el CNE han minado la aplicación puntual de la normativa y la confianza de los actores políticos en una respuesta oportuna. Al contrario, la gestión de las impugnaciones sobre la inscripción de candidatos se llevó a cabo correctamente. Por otro lado, el TCE llevó a cabo importantes esfuerzos administrativos en establecerse como institución en un periodo transitorio complejo. Ejemplos de estos esfuerzos son el establecimiento de jurisprudencia, la publicación de casos en una detallada página web y la apertura de un



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



canal de información durante la jornada electoral mediante una línea telefónica abierta a la ciudadanía.

La jornada electoral transcurrió en líneas generales de manera organizada y el ambiente fue en gran medida tranquilo, ordenado y entusiasta. Los observadores en su mayoría evaluaron el proceso de apertura y votación como positivo. Se constataron problemas de procedimiento como la ausencia de garantía del secreto del voto en el 16 por ciento de las juntas visitadas. Mientras el presidente y candidato Rafael Correa sentó un precedente positivo absteniéndose de asistir y de pronunciar un discurso en la ceremonia inaugural de las elecciones, otros candidatos presidenciales fueron vistos haciendo proselitismo dentro de los recintos electorales y en algunos casos mostrando por quienes votaban.

El conteo fue evaluado más negativamente que la votación ya que en muchos casos se constataron algunas deficiencias de procedimiento. Debido a la existencia de plazos no realistas en las diferentes fases del proceso y a la aparición de un número inesperado de dificultades, el anuncio de los resultados preliminares se retrasó con respecto a lo previsto. Además, se produjeron algunos incidentes de violencia electoral que resultaron en la suspensión de la votación en algunos cantones de la provincia de Manabí.

La mayoría de los principales problemas y complicaciones relativas a la jornada electoral se derivan del hecho de celebrar cinco elecciones en el mismo día, con seis papeletas diferentes y, además, a un sistema de votación y tabulación bastante complejo en las dos elecciones pluripersonales. Estas circunstancias introdujeron una enorme presión y un estrés excesivo en un sistema con recursos limitados, que en diferentes momentos se ha visto saturado.

CONCLUSIONES PRELIMINARES

ANTECEDENTES

Ecuador adoptó una nueva Constitución mediante referéndum, el 28 septiembre 2008 y con el 63 por ciento de votos, lo que expresó el respaldo popular a las reformas políticas y socio-económicas en Ecuador. El 23 de noviembre el Consejo Nacional Electoral (CNE) convocó a elecciones generales. Las elecciones del 26 de abril marcaron el inicio de una nueva era en la historia constitucional del Ecuador y el fin de una intensa sucesión de elecciones y referendos desde finales de 2006. El Presidente y los miembros de la Asamblea Nacional fueron elegidos por un periodo de cuatro años. Los delegados para la Asamblea Nacional (124 miembros) fueron elegidos bajo un sistema proporcional de lista abierta; 15 escaños disputados en una circunscripción nacional única, 103 en 24 circunscripciones provinciales, y seis en tres circunscripciones del exterior.

Además de las elecciones presidenciales y para la Asamblea Nacional, los ecuatorianos votaron a sus representantes en las 24 provincias y 221 cantones. Las elecciones a parroquias locales y el Parlamento Andino se pospusieron hasta el 14 junio con el fin de facilitar el proceso de votación y conteo. La MOE UE observó las elecciones nacionales y comenta las elecciones locales y provinciales en la medida en que afecten al desarrollo de las elecciones presidenciales y legislativas o que hayan tenido relevancia política a



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



nivel nacional. El informe final incluirá un relato detallado de los aspectos más relevantes de las elecciones provinciales y locales.

La MOE ha observado con anterioridad las elecciones de 2007 y el referéndum de 2008. La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea de 2009 cierra un intenso ciclo de observación acompañando la transición democrática de Ecuador del anterior al nuevo régimen constitucional.

MARCO JURÍDICO

Las elecciones generales de 2009 se rigieron por una diversidad de normas que, de manera general, están de conformidad con los estándares internacionales: la *Constitución de 2008*, incluyendo sus *Disposiciones Transitorias* y su *Régimen de Transición*; leyes aprobadas con anterioridad a la Constitución de 2008, que se mantuvieron aplicables en áreas no reguladas por la Constitución, principalmente la *Ley Orgánica de Elecciones de 2000*, la *Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2000* y la *Ley Orgánica de Control del Gasto Electoral y de la Propaganda Electoral de 2000*; así como las regulaciones y resoluciones adoptadas por el CNE y por el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Ecuador ha ratificado los tratados principales que contienen estándares internacionales sobre elecciones.

La Comisión Legislativa y de Fiscalización aprobó una nueva ley electoral el pasado 13 de abril, que no fue de aplicación para estas elecciones. A falta de una ley electoral general y consolidada, el marco jurídico ha estado fuertemente fragmentado y disperso. Por otro lado, aunque la Constitución de 2008 establece cierta jerarquía de normas, el carácter disperso de la legislación electoral propició una falta de claridad. En un intento de armonizar la Constitución con la legislación anterior, el CNE adoptó la “*Codificación de las Normas Generales para las Elecciones dispuestas en el Régimen de Transición*”. Aunque estas regulaciones aclararon y detallaron muchos aspectos del marco jurídico aplicable, también contenían algunas divergencias con regulaciones del TCE.² Todo esto trajo como consecuencia interpretaciones diferentes sobre su aplicación tanto por parte de las autoridades, como por los partidos y movimientos. Por ejemplo, la diferencia de criterio entre el CNE y el TCE sobre la competencia del primero para adoptar medidas en casos de violaciones a las normas de la campaña electoral.

La Constitución de 2008 y la normativa adoptada posteriormente han incluido disposiciones que coinciden con algunas de las recomendaciones hechas por la MOE UE en 2007 y 2008. Entre ellas se encuentran la separación entre las competencias administrativas y judiciales de la Función Electoral, así como la ampliación del derecho al voto a los miembros de las fuerzas de seguridad y a los detenidos sin sentencia. Algunas de estas disposiciones han mejorado el proceso electoral, pero otras no lo han logrado al nivel deseado, debido a la falta de un marco apropiado de desarrollo e implementación. Lamentablemente, algunas recomendaciones no fueron incluidas en el nuevo marco jurídico; entre ellas, la proporcionalidad de sanciones en los casos de violaciones a las normas de campaña, procedimientos en materia de suspensión de

² Las “*Normas Indispensables para viabilizar el ejercicio de las competencias del Tribunal Contencioso Electoral, conforme a la Constitución*” y el “*Reglamento de trámites en el Tribunal Contencioso Electoral*”.



UNIÓN EUROPEA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Ecuador 2009



derechos políticos y el establecimiento de mecanismos apropiados para impugnaciones y apelaciones sobre el padrón electoral.

El sistema de asignación de escaños para la elección de la Asamblea Nacional es de representación proporcional de lista abierta, por el cual los electores pueden concentrar su voto en una lista o distribuir sus votos en diferentes listas, seleccionando nominalmente tantos candidatos como escaños a elegir en la respectiva circunscripción. Cada lista obtiene tantos escaños como números totales de votos obtienen los candidatos de esa lista, una vez se les aplica un coeficiente de asignación (Sainte-Laguë en estas elecciones). El sistema de asignación de escaños ofreció al elector el máximo de opciones. Algunos actores políticos se quejaron de que los electores no habrían sido conscientes de cómo aprovechar mejor su voto (*ver Educación al elector*).

INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS

La Constitución 2008 permite la participación de movimientos ciudadanos, movimientos políticos y partidos políticos. Sin embargo, bajo el actual marco jurídico, los ciudadanos no pudieron participar como candidatos independientes para la elección de la Asamblea Nacional. No existieron restricciones para la inscripción de candidatos a la Asamblea y/o candidatos presidenciales, lo que permitió un gran número de candidaturas. Ocho partidos y movimientos políticos presentaron candidatos para las elecciones presidenciales³. Se rechazó la inscripción de dos candidaturas debido a que no lograron presentar el número de firmas requerido.

En total, se presentaron 13 partidos políticos, 37 movimientos nacionales y 180 movimientos provinciales y locales, que inscribieron 1,598 candidatos para la elección de la Asamblea Nacional. Se interpusieron pocas impugnaciones en relación al proceso de inscripción. (*ver Impugnaciones, Apelaciones y Quejas*)

ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Tras la adopción de la Constitución de 2008, el CNE, encargado de la organización de las elecciones, y el TCE, responsable de conocer las impugnaciones, apelaciones y quejas, fueron las instituciones encargadas de administrar el proceso. La Constitución estipuló un nombramiento no partidista de sus miembros y delineó el funcionamiento de ambas instituciones, fortaleciendo por consiguiente su independencia. Sus miembros fueron designados por la Asamblea Constituyente de acuerdo a un concurso público en octubre de 2008. El proceso de selección se llevó a cabo de acuerdo a los criterios establecidos⁴; sin embargo, ciertos partidos políticos alegaron que algunos de los miembros designados podrían tener vínculos con el gobierno. La selección en niveles inferiores de la administración electoral fue también cuestionada. Esto tuvo un efecto adverso en la confianza de los partidos de oposición sobre la gestión imparcial de las elecciones.

³ Partido Sociedad Patriótica (PSP), Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), Red Ética y Democracia (RED), Movimiento Patria Altiva y Soberana (MPaís), Movimiento Tierra Fértil (MTF), Movimiento Independiente, Justo y Solidario (MIJS), Movimiento de Integración y Transformación Social (MITS) y Movimiento Triunfo Mil (MTM).

⁴ Ver "Informe de designación de autoridades electorales de transición", Centro Carter.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



En términos generales, el CNE operó colegiada y transparentemente. Las sesiones fueron públicas; sin embargo, no fueron anunciadas con la suficiente antelación, lo que complicó la presencia del público, partidos, prensa y observadores. La página web del CNE proporcionó al público información actualizada de sus decisiones así como de la legislación electoral. En las semanas previas a las elecciones, el CNE intensificó sus esfuerzos para aumentar la transparencia y confianza a través de una estrategia de comunicación abierta en los medios e invitando a participar a partidos y movimientos en la Comisión de Vigilancia del Proceso Electoral (CVPE). La mayoría de los partidos y movimientos participó en la CVPE. No obstante, ha persistido en cierto modo, la atmósfera de desconfianza hacia las autoridades electorales, observada en elecciones anteriores, como lo demuestran las continuas quejas de los partidos de oposición sobre posibles irregularidades y sesgo político.

El CNE se enfrentó a un proceso complejo con cinco diferentes elecciones, nuevas categorías de votantes y el establecimiento de una nueva administración electoral, lo que representó un gigantesco reto para las dos nuevas ramas de la Función Electoral. Aún así, en términos generales, los preparativos logísticos y técnicos se llevaron a cabo de una manera efectiva y de acuerdo al calendario. El CNE operó a través de una administración desconcentrada, compuesta por 24 Juntas Provinciales Electorales (JPE) y 24 Delegaciones Provinciales Electorales (DPE). En general, los observadores señalaron que esas instituciones trabajaron adecuadamente, a pesar de que se constataron algunas discrepancias en relación a las competencias de las JPE y las DPE. Esta situación derivó en algunos conflictos de competencias entre ambos organismos sobre temas operacionales.

El CNE organizó sesiones de capacitación para el personal de la administración electoral, para delegados de partidos y movimientos, así como para miembros de la Policía y las Fuerzas Armadas. Su efectividad hubiese sido mayor de haber alcanzado un superior número de personas. El CNE promulgó numerosas regulaciones, asumió diferentes iniciativas destinadas a acelerar el proceso de conteo, hizo esfuerzos considerables para actualizar el padrón electoral y condujo un amplio programa de divulgación para votantes.

El CNE hizo algunos esfuerzos innovadores y plausibles para aplicar las normas de campaña electoral y se esforzó en adoptar y ejecutar nuevas sanciones. Así, se tomaron algunas medidas de suspensión de publicidad o retiro de material de campaña, como vallas publicitarias, que infringían la ley. A la fecha, el CNE decidió sobre un total de 49 casos, que incluyen la suspensión de publicidad electoral de varios candidatos presidenciales y para la Asamblea Nacional⁵, y de publicidad gubernamental⁶, por diferentes violaciones a las regulaciones de campaña⁷. También tomó iniciativas

⁵ El 31 de marzo el CNE resolvió en contra del Presidente Rafael Correa por hacer campaña a favor de Movimiento País durante el “informe semanal sabatino” de 28 de marzo, y virulentamente atacó a sus opositores Lucio Gutiérrez y Álvaro Noboa, hecho prohibido de acuerdo a la actual legislación. El CNE también le envió una advertencia en la que establecía que de cometer la misma infracción, su informe semanal a la nación sería suspendido. Una publicidad de Melba Jácome, candidata presidencial por el movimiento Tierra Fértil, fue suspendida por la aparición de niños.

⁶ Un anuncio del Ministerio de Educación fue suspendido por incluir al vicepresidente y candidato a la reelección, Lenin Moreno.

⁷ Estos casos se refieren a la inclusión del prefecto en funciones de Guayas, Jaime Nogales (PSC) en un anuncio de televisión patrocinado por el Gobierno provincial. La administración electoral de Pichincha retiró vallas que habían sido colocadas sin autorización.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



destinadas a fortalecer el periodo de silencio electoral desde el cierre de campaña hasta el día de la elección, incluyendo la prohibición del *Informe Sabatino* de 25 de abril. Ambos aspectos significaron una mejora en comparación con las elecciones previamente observadas y el referéndum. No obstante, el sistema en conjunto demostró ser incapaz de hacer frente al uso de recursos públicos para fines de campaña, como lo exige la Constitución 2008.

Ecuador tiene un registro electoral pasivo con datos provenientes del Registro Civil. La Constitución 2008 extendió el derecho al voto a ciudadanos de 16 a 18 años, miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía, extranjeros con más de 5 años de residencia legal en el país y prisioneros sin sentencia condenatoria ejecutoriada. El voto es obligatorio para los ciudadanos ecuatorianos entre 18 y 65 años de edad que vivan en el país. Un total de 10.529.765 de electores figuraron en el padrón electoral, lo que significa un aumento de más del 10% comparado con las elecciones del referéndum constitucional de 2008. El registro electoral fue considerado como incluyente y gozó de la confianza tanto de partidos políticos como movimientos. No obstante, el Registro Civil estimó que existen por lo menos 500.000 votantes potenciales no registrados, principalmente de la población indígena amazónica.

EDUCACIÓN AL VOTO

El CNE implementó una campaña nacional para incentivar a los votantes, informando al nuevo electorado (16-18 años de edad, militares y policías, extranjeros residentes y prisioneros) y a la diáspora ecuatoriana, sobre sus derechos como votantes. Una segunda campaña promovió el centro de llamadas del CNE, sitios web, y centros de información sobre la ubicación de los recintos electorales. A nivel provincial, los miembros de la MOE-UE observaron que el CNE se dedicó sobre todo en los electores entre 16 y 18 años; esto a través de una red de instituciones y ONG's. Sin embargo, estas campañas carecieron de una implementación uniforme, especialmente hacia los electores de las zonas rurales y las minorías. La ONG Participación Ciudadana, condujo también una campaña llamada "Como Votar Responsablemente". Los medios de comunicación ofrecieron información abundante sobre el proceso electoral y los programas de los partidos políticos. El sistema electoral para las elecciones a la Asamblea Nacional es complejo y hubiese requerido una adecuada información al votante, permitiendo a los electores una participación significativa. Mientras el CNE hizo algunos esfuerzos para explicar las modalidades del voto, no hizo un esfuerzo similar para explicar en detalle el sistema electoral al público en general.

LA CAMPAÑA ELECTORAL

En términos generales, la atmósfera de campaña fue pacífica. Las libertades de expresión y de asamblea fueron respetadas en su generalidad, con algunos incidentes violentos reportados⁸.

⁸ Así, el pasado 7 de abril, el canal Telecosta y la estación Radio Gaviota en Esmeraldas fueron atacadas. Además, *MPaís* envió una carta a la MOE UE el pasado 5 de abril, en la que informaba que sus partidarios habrían sufrido varias agresiones, aparentemente por parte de agentes de la Policía Metropolitana de Guayaquil y miembros del movimiento del alcalde de esa ciudad, *Madera de Guerrero*. En Ambato, cuatro activistas electorales de *MPaís* fueron arrestados el 14 de abril tras haber sido acusados de destruir materiales de campaña de otros movimientos.



UNIÓN EUROPEA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Ecuador 2009



La campaña electoral para la Presidencia ha tenido un perfil bajo debido, aparentemente, a la percepción de una falta de competencia real. Las principales formas de campaña fueron eventos en pequeña escala y visitas puerta a puerta. También se usó ampliamente vallas y gigantografías para desplegar material electoral. Los observadores han informado que hubo una gran cantidad de violaciones a las reglas de la campaña electoral en materia de vallas publicitarias, a lo largo del país.⁹

El presidente Correa viajó extensamente por el país, asegurando así una fuerte atención de los medios locales. Los observadores señalaron que hubo dificultad para distinguir entre su rol como Presidente y su campaña como candidato aunque, en muchos casos, los eventos como Presidente y como candidato estuvieron formalmente separados. El uso de los medios de transporte a disposición del Gobierno por parte del Presidente durante su programa de viajes a nivel nacional levantó muchas protestas. Además, las frecuentes apariciones de Correa en programas gubernamentales de televisión (*ver la Sección Medios*) ha generado asimismo un debate sobre el uso de recursos públicos para fines electorales. La oposición reclamó que estos hechos disminuyeron su capacidad de hacer campaña en igualdad de condiciones, ya que no tuvieron las mismas facilidades. Esto no promovió un nivel equitativo de competencia entre los candidatos.

La equidad se vio afectada también en las campañas de algunos prefectos y alcaldes a la reelección. Por ejemplo, el prefecto de Loja, candidato por la lista 63, promovió su nombre en proyectos y obras públicas; así como el prefecto de Santo Domingo de los Tsáchilas, candidato por *MPaís*, repartió bolsas de agua con el logo de su movimiento, y el alcalde de Tena, quien promocionó sus logros en vallas municipales alrededor de la ciudad.

La prohibición de realizar campaña durante el silencio electoral fue generalmente respetada por los sujetos políticos. Sin embargo, hubo algunos incumplimientos por parte de los medios audiovisuales, mediante la difusión de anuncios gubernamentales. Además, *Gama TV* emitió un programa el pasado 24 de abril en contra de la administración del alcalde Jaime Nebot. En este último caso, el CNE reaccionó rápidamente ordenando el retiro inmediato del programa y la apertura de una investigación. Sin embargo, ha habido casos en los cuales la administración electoral ha fallado en reaccionar ante diversas violaciones. Durante el periodo de silencio, hubo algunos casos de publicidad gubernamental y noticias inadecuadas por su contenido electoral¹⁰; a nivel local, hubo algunos incidentes aislados en los que unos cuantos candidatos continuaron difundiendo mensajes a través varios medios. Además, muchos mensajes cortos en apoyo de distintos candidatos fueron enviados a los teléfonos celulares de ciudadanos durante el periodo de silencio y durante la misma jornada electoral.

⁹ Los observadores de la MOE UE reportaron que la mayoría de carteles estaban ubicados en lugares no autorizados y sin el logotipo del CNE.

¹⁰ Por ejemplo, el 24 y 25 de abril, una información emitida por Teleamazonas y una noticia de prensa aparecida en el periódico *Hoy*, respectivamente, atacaron al presidente por el uso de avión del Gobierno durante el periodo de campaña. Esto puede interpretarse como una campaña ilegal en contra de un sujeto político durante el periodo de silencio.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



LOS MEDIOS

Los resultados preliminares del monitoreo de la MOE UE demostraron que los medios proporcionaron cobertura relacionada con las elecciones principalmente a través de programas de noticias.

Un sistema más equitativo para candidatos fue introducido mediante un sistema de financiamiento público tanto para la campaña propagandística (promoción electoral) como para la difusión de las propuestas programáticas (franjas electorales)¹¹. Los candidatos, dentro de este sistema positivo, gozaron de igualdad de oportunidades para presentar sus mensajes, sin que les afecte cualquier diferencia de recursos económicos.

Durante el período monitoreado, la difusión de la promoción electoral abarcó a casi todos los medios privados. Por un lado, algunos interlocutores consideraron que la saturación de anuncios en los medios hizo que estos fueran ineficaces. Por otro lado, las franjas electorales fueron una innovación introducida por el CNE que permitió a los candidatos presidenciales presentar sus propuestas programáticas en tres programas televisivos; no obstante, un número de interlocutores han criticado el sistema por cuanto el tiempo concedido a cada candidato fue considerado insuficiente. Los medios monitoreados difundieron pocos programas especiales dedicados a las elecciones, y no se organizaron debates entre los candidatos presidenciales, lo que disminuyó la oportunidad de que los candidatos pudieran discutir sus propuestas ante el electorado.

La libertad de expresión fue ampliamente respetada y en general el ambiente de trabajo para los periodistas se mantuvo dentro de los estándares internacionales¹². Sin embargo, la polarización política pareció implicar a los medios, afectando el debate abierto y democrático y la equidad. Desde 2007 el presidente Rafael Correa fijó un tono hostil hacia la prensa, criticando frecuentemente a algunos medios y definiéndolos como “corruptos y mediocres”. Éstos respondieron o actuaron a menudo en un tono similar. Además, Ecuador aun carece de una ley que regule y garantice independencia de los periodistas y pluralismo en los medios estatales.

Los medios estatales se caracterizaron por una masiva difusión de publicidad institucional. Mientras que los candidatos prefirieron no colocar su promoción electoral en la televisión pública debido a su baja audiencia. *Ecuador TV* y la *Radio Pública del Ecuador* dieron una extensiva cobertura de las actividades y declaraciones del presidente a través de la difusión obligatoria de las cadenas nacionales y el informe sabatino¹³. Estos programas constituyen un privilegio del presidente y su gabinete para informar a los ciudadanos de las actividades gubernamentales. Los partidos y los movimientos de la

¹¹ El programa fue transmitido en tres días diferentes, durante el horario estelar y retransmitido el sábado a las 20:00. Cada candidato tuvo un lapso de 3 minutos cada día para presentar una parte de su propuesta programática. El horario del programa fue preparado por el CNE y el orden de aparición de los candidatos fue distribuido de acuerdo a un sorteo realizado el 7 de Abril.

¹² La ONG reporteros sin fronteras se refirió a la libertad de expresión de los medios en Ecuador como “envidiable” comparada con sus vecinos Colombia y Perú (informe 2008) *La Asociación de Editores de Periódicos del Ecuador* considero que el Ecuador tiene una buena tradición de libertad de expresión comparada con otros países de Latinoamérica. Al contrario, recientemente la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) publicó una fuerte crítica en relación a los ataques del gobierno a los medios y periodistas en el país y la ONG Fundamedios (Fundación Andina para la Observación y Estudio de Medios) reportó sobre el deterioro de las condiciones periodísticas.

¹³ La cadena nacional tiene que ser también emitida por todos los medios privados.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



oposición han protestado duramente ya que consideran que estos espacios han sido utilizados para realizar campaña electoral. Entre ellos se incluyen los ataques del gobierno a la oposición en una cadena nacional sobre la última reforma al Código Penal.

El canal estatal inició el 12 de abril, un nuevo programa semanal “Ciudadano TV” que fue difundido por 600 radios y 50 canales de televisión provinciales y locales (públicos y privados) durante el horario estelar. Los programas tenían como objetivo proporcionar información acerca de la administración del gobierno y fue anunciado por el presidente. El 12 de abril “Ciudadano TV” fue anunciado en la prensa por Movimiento País usando para ello su presupuesto asignado por el CNE para la promoción electoral.

El monitoreo de la MOE UE reveló que la televisión estatal dedicó el 44 por ciento de la cobertura de noticias a Rafael Correa, el 6 por ciento a Lucio Gutiérrez (principalmente en tono negativo) y 2 por ciento a Álvaro Noboa. TC Televisión y Gama TV, incautados por el gobierno en el 2007, dedicaron una porción significativa de su cobertura a las actividades del presidente Rafael Correa (17 por ciento en los dos canales). Los otros siete candidatos recibieron, entre todos, el 42 por ciento de la cobertura electoral en TC televisión y el 26 por ciento en Gama TV, principalmente en un tono positivo o neutral.

En los canales privados Ecuavisa y Telamazonas, Rafael Correa recibió el 23 por ciento y 14 por ciento respectivamente de la cobertura informativa, pero fue a menudo criticado. Particularmente Teleamazonas lo presentó en un tono negativo. Las radios privadas canalizaron sus noticias de política y elecciones a la actividad y declaraciones de candidatos locales. Los periódicos monitoreados proporcionaron una amplia gama de opiniones, aunque su cobertura se centró mayoritariamente en el presidente Rafael Correa.

IMPUGNACIONES, APELACIONES Y QUEJAS

La Constitución de 2008 confirió competencias al TCE para resolver impugnaciones, quejas y apelaciones contra las decisiones tomadas por el CNE y sus órganos electorales desconcentrados. Además, el TCE fue competente para sancionar violaciones a las regulaciones electorales, especialmente las que se refieren al uso de recursos públicos, gastos electorales y de propaganda. La creación del TCE fue una contribución positiva al proceso electoral, que pudo haber aportado una mayor independencia a la resolución de disputas electorales. Esto se demostró en su efectiva y oportuna resolución de 80 impugnaciones relacionadas con la inscripción de candidaturas.¹⁴

El Tribunal hizo considerables esfuerzos organizacionales y administrativos para establecerse como una institución nueva, ante un complejo escenario de transición. Por ejemplo, mediante una útil página web, el establecimiento de líneas de jurisprudencia, la publicación de tablas de casos y la apertura de un canal de información durante la jornada electoral a través de una línea telefónica.

Sin embargo, en relación a casos electorales más políticamente sensibles, tales como la resolución de infracciones, quejas y apelaciones relacionadas con violaciones a la normativa de la campaña electoral, las decisiones del TCE han sido problemáticas.

¹⁴ Este número no incluye las impugnaciones contra la inscripción de candidatos a miembros de junta parroquial rural.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



Primeramente, los procedimientos del TCE y sus plazos no se han revelado efectivos¹⁵ y han impedido una resolución rápida de las violaciones a la normativa de campaña, que debieron haber sido resueltas antes de la jornada electoral. En segundo lugar, los jueces del TCE parecían más enfocados en temas procedimentales, en lugar de tratar los temas sustantivos de los casos. El TCE agotó sus plazos en aquellos casos en que no parecía requerirse un largo tiempo de deliberación. Esta acción del TCE minó tanto el oportuno cumplimiento de las reglas electorales, como la confianza de los actores políticos en una respuesta oportuna. Finalmente, las objeciones del TCE a admitir que el CNE era competente para sancionar con multas las violaciones a la normativa electoral, terminó frustrando la posibilidad de establecer respuestas a tales violaciones. De su lado, el TCE, en ejercicio de las competencias conferidas por el Régimen de Transición¹⁶, no adoptó las normas necesarias para aplicar plenamente el nuevo orden constitucional estableciendo un nuevo cuadro sancionador. El tribunal consideró que esto debería ser hecho solamente por ley y que, en su opinión, no tenía una atribución excepcional de transición para crear dicho nuevo marco sancionador de aplicación inmediata.

El ejemplo más indicativo de esto es la apelación interpuesta por *MPaís* el pasado 12 de marzo, en contra de la decisión del CNE relativa a un anuncio gubernamental, en el que aparecía un lema de ese movimiento político. El caso fue resuelto el 16 de abril. Aunque el TCE mantuvo la suspensión de la difusión de la cuña, dejó sin efecto la deducción dispuesta por el CNE de 650 dólares del total del fondo de promoción electoral de *MPaís*, eliminando así la facultad sancionadora del CNE. Sin embargo, la decisión del TCE también trató otros asuntos importantes relacionados con esta apelada decisión del CNE, tales como su publicidad, motivación y debido proceso. Aunque el TCE frustró las medidas sancionadoras aplicadas por el CNE, otras decisiones previas del Consejo Nacional Electoral fueron confirmadas y ampliadas, tales como la suspensión o prohibición de la difusión de publicidad irregular.

PARTICIPACIÓN DE LA MUJER

La Constitución de 2008 establece una amplia protección a los derechos de la mujer y, entre otros, ha previsto la alternabilidad de género en la lista de candidatos. Además, sólo 3 mujeres (2 afro-descendientes, 1 indígena) encabezaron listas de las 18 que concurren en la circunscripción nacional para la Asamblea. En cuanto a las elecciones presidenciales, 2 de los 8 candidatos fueron mujeres. De igual manera, la Constitución establece una representación paritaria de mujeres y hombres en la administración del Estado, específicamente en instancias de dirección y decisión. Como ejemplo positivo, 3 de los 5 jueces del TCE, al igual que 2 de los 5 miembros del CNE son mujeres, notablemente, la Presidenta y Vice-presidenta del TCE. Aunque la legislación requiere una representación paritaria de mujeres en los niveles inferiores de la administración electoral, sólo el 25% de las JPE están presididas por mujeres. Los derechos y temas relativos a la mujer tuvieron poca cabida en la campaña.

¹⁵ Este procedimiento establece treinta días y tres días más para notificación y un período de prueba de siete días.

¹⁶ Artículo 15 del Régimen de Transición.



UNIÓN EUROPEA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL Ecuador 2009



PARTICIPACIÓN DE PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROECUATORIANO

En general, la Constitución de 2008 reconoce los derechos de los pueblos indígenas y afro-ecuatoriano al establecer, por ejemplo, derechos para crear y mantener sus propias organizaciones al igual que la posibilidad de crear entidades autónomas en las áreas donde los pueblos indígenas o afro-ecuatoriano son mayoría. Estos pueblos representan casi el 12 por ciento de la población¹⁷. Sin embargo, aún existen algunos problemas para que puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. Aunque el Registro Civil utilizó equipos móviles para lograr una mejora de los índices de registro en zonas remotas, los observadores constataron casos de subregistro en áreas habitadas por indígenas (*ver administración electoral*). Como elemento positivo, el CNE llevó a cabo programas de educación al voto en kichwa, la lengua indígena más usada. De igual manera, las radios regionales jugaron un papel importante en las campañas de educación cívica y al voto en lenguas vernáculas. El CNE ofreció capacitación electoral en kichwa, pero sólo excepcionalmente en shuar. Por último, los temas relativos a los pueblos indígenas y afroecuatoriano tuvieron poca cabida en la campaña.

OBSERVADORES NACIONALES E INTERNACIONALES

La inscripción de observadores fue incluyente y de conformidad con los estándares internacionales. El CNE acreditó a gran número de observadores nacionales. *Participación Ciudadana*, una reconocida organización ecuatoriana de la sociedad civil llevó a cabo una amplia observación del proceso, desplegó unos 8000 observadores y efectuó un conteo rápido. Además, partidos y movimientos enviaron representantes al 88% por ciento de las juntas receptoras visitadas por la EUEOM durante la jornada electoral. Las elecciones fueron también observadas por organismos internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que observó el voto en el exterior.

LA JORNADA ELECTORAL

En líneas generales la jornada electoral transcurrió con normalidad y en calma. A lo largo de todo el país, los ciudadanos fueron a votar en gran número, en una atmósfera de entusiasmo y tranquilidad. La votación se desarrolló de forma ordenada y pacífica en las 1.049 juntas receptoras visitadas y, mayoritariamente, los observadores de la Unión Europea evaluaron como positivos los procedimientos de apertura y votación. Sin embargo, se produjeron casos de violencia electoral en algunas provincias que dieron como resultado, en el caso de un cantón de Manabí, que se tengan que repetir las elecciones después de que 22 juntas fueran atacadas e incendiadas. En otro cantón de la misma provincia tres recintos electorales fueron igualmente atacados durante la noche electoral. En las provincias de Los Ríos, Loja y Zamora Chinchipe ocurrieron otros incidentes de violencia electoral.

El presidente-candidato Correa se abstuvo de acudir a la ceremonia de apertura de las elecciones, organizada por el CNE, y de pronunciar un discurso. Su ausencia marca un precedente positivo para el futuro y evitó posibles críticas por la violación del silencio

¹⁷ De acuerdo con el censo de 2001, el 6,8% de la población de Ecuador se identifica como indígena, mientras que el 5% lo hace como afroecuatoriana.



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



durante la jornada electoral. Por el contrario, se observó a otros candidatos presidenciales haciendo proselitismo dentro de los recintos electorales y en algunos casos enseñando la papeleta que ilustraba por quien votaban. Este fue concretamente el caso de Lucio Gutiérrez, Álvaro Noboa y Martha Roldós. Un comportamiento así puede interpretarse como ruptura del periodo de silencio y violación de la normativa de campaña electoral.

La votación se inició, en términos generales, a la hora estipulada o en los 30 minutos posteriores. Sin embargo, en el 14 por ciento de los casos, se inició al menos una hora después. Material imprescindible, como papeletas, padrones electorales, certificados de votación y urnas no faltó en la mayoría de las juntas receptoras.

A pesar de una evaluación positiva general de los procedimientos de votación en el 94% de las juntas visitadas, los observadores de la Unión Europea se encontraron con un cierto número de problemas. En el 16% de los casos, el tamaño de las cabinas de votación no permitía salvaguardar completamente el secreto del voto. En el 93 por ciento de las juntas observadas, los votantes no tuvieron acceso a información sobre como votar, ya que no había carteles o informaciones disponibles al efecto. Los delegados de los partidos y movimientos, principalmente de *MPaís*, monitorearon el proceso en el 78 por ciento de las juntas receptoras. Se contabilizaron observadores nacionales en el 15 por ciento de las juntas visitadas.

Por vez primera, los miembros de la Policía, el Ejército y detenidos sin sentencia condenatoria ejecutoriada pudieron votar. Los observadores de la Unión Europea señalaron que los miembros del Ejército no pudieron votar en un importante número de recintos electorales visitados, ya que no figuraban en los padrones de las juntas donde se suponía que tenían que votar. Por el contrario, los policías, aparentemente, sí figuraron en los padrones y, por lo tanto, pudieron votar en un número mucho mayor. La votación de los detenidos sin sentencia condenatoria tuvo lugar en 24 de abril de modo ordenado y sin incidentes.

El conteo se evaluó como negativo en el 45 por ciento de las juntas receptoras observadas. En el 69 por ciento de los casos, los miembros de las juntas no siguieron el orden de conteo establecido, lo que implicó retrasos en la entrega de las actas de resultados a las juntas intermedias. La determinación de la validez o nulidad de las papeletas se hizo coherentemente en la mayoría de las juntas observadas. Dada la complejidad del proceso, los observadores constataron errores involuntarios por parte de los miembros de la junta. Esta circunstancia no parece que vaya a tener un efecto en los resultados totales. Los delegados de los partidos estuvieron presentes en el 99% de los conteos observados.

El establecimiento de las juntas intermedias de escrutinio fue un paso positivo en la dirección correcta, a fin de aumentar la rapidez del escrutinio y, a la vez, mantener su transparencia. A pesar de ello, dados los plazos poco realistas de entrega de actas de resultados a las juntas intermedias que elaboró el CNE, el anuncio de resultados preliminares quedó por debajo de los tiempos establecidos. Además la transmisión de resultados sufrió frecuentes altibajos durante la noche electoral y la jornada posterior. En cualquier caso, el proceso de escrutinio parece que va a acelerar el anuncio de resultados electorales, si lo comparamos con procesos anteriores. La publicación de las actas de resultados escaneadas en la página web del CNE y que se permitiera a los partidos



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
Ecuador 2009



políticos controlar la entrada de datos al sistema de escrutinio mediante aplicaciones informáticas, contribuyó a la transparencia del proceso.

La mayoría de los principales problemas y complicaciones relativas a la jornada electoral se derivan del hecho de celebrar cinco elecciones en el mismo día, con seis papeletas diferentes y, además, con un sistema de votación y tabulación bastante complejo en las dos elecciones pluripersonales. Estas circunstancias introdujeron una enorme presión y un estrés excesivo en un sistema con recursos limitados, que en diferentes momentos se ha visto saturado.

Al momento de concluir esta declaración preliminar, con el 77,8 por ciento de las actas de la elección presidencial ya escrutadas, los resultados parciales oficiales indican que el presidente y candidato Rafael Correa lidera el escrutinio con el 51 por ciento de los votos, seguido de Lucio Gutiérrez con el 28 por ciento, Álvaro Noboa con el 11,6 por ciento y Martha Roldós con el 4,4 por ciento. Las proyecciones basadas en encuestas a boca de urna y en conteos rápidos señalan que el presidente Correa será reelegido sin necesidad de una segunda vuelta el próximo 14 de junio. Con referencia a las elecciones a la Asamblea Nacional, se han escrutado un número muy bajo de actas y no existen hasta este momento resultados oficiales significativos.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea quisiera expresar su agradecimiento al Gobierno del Ecuador, al Consejo Nacional Electoral y al Tribunal Contencioso Electoral por su cooperación y asistencia durante el curso de su observación. La MOE UE agradece asimismo a la Delegación de la Comisión Europea en Ecuador y a la Organización Internacional para las Migraciones su ayuda a lo largo de todo el tiempo.

Contacto de prensa: Cathy Giorgetti (+593) 9 4664 426
Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
Swissôtel Quito.
La Floresta, Av. 12 de octubre 1820 y Luis Cordero. Quito (Ecuador)
Correo electrónico: info@eueomecuador.org
Página web: <http://www.eueomecuador.org>
Tel: (+593) 2 290 2150. Fax: (+593) 2 290 2151