



OEA

Más derechos para más gente

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL
ELECCIONES GENERALES
HONDURAS
26 DE NOVIEMBRE DE 2017

INFORME FINAL

INDICE

1. RESUMEN EJECUTIVO	3
2. ANTECEDENTES	7
3. ETAPA –PRE ELECTORAL	11
4. LA JORNADA ELECTORAL	12
5. ETAPA POST-ELECTORAL	13
6. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA	23
7. CONCLUSIÓN	33
8. AGRADECIMIENTOS	34

1. RESUMEN EJECUTIVO

El 26 de noviembre de 2017 se celebraron en Honduras las elecciones generales para elegir 3.016 cargos a nivel nacional, distribuidos entre 1 Presidente y 3 Vicepresidentes, 20 miembros titulares y 20 suplentes del Parlamento Centroamericano, 128 miembros titulares y 128 suplentes diputados al Congreso Nacional 298 alcaldes, 298 vice-alcaldes miembros de las Corporaciones Municipales, y 2.120 regidores.

El Gobierno de la República de Honduras, por medio de una comunicación dirigida al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, con fecha 22 de agosto de 2016 solicitó la asistencia de una Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Primarias y Generales que se llevaron a cabo el 12 de marzo y 26 de Noviembre de 2017; respectivamente. El Secretario General, Luis Almagro, nombró a Jorge Tuto Quiroga, ex-presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, como Jefe de Misión. Durante las semanas previas a la elección, la MOE/OEA desplegó un equipo de 82 especialistas y observadores internacionales que le permitieron llevar a cabo un análisis integral sobre el proceso.

A continuación se detallan las causas principales de por qué en la MOE Honduras persisten dudas sobre el proceso electoral. El cúmulo de irregularidades y errores no solo comprendido en estas páginas sino en la totalidad del informe es fundamental para entender la secuencia de los eventos y las distintas valoraciones objetivas que realizó la MOE.

Desde antes de la convocatoria, el proceso electoral de las Elecciones Generales del 26 de Noviembre de 2017 fue cuestionado en su legitimidad por distintos sectores de la población que se oponían a la reelección presidencial. En este informe se contempla un acápite extenso sobre este tema en el que se concluye que la modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región.

La Misión de la OEA constató que los magistrados responden la influencia partidista en el Tribunal Supremo Electoral. Esto pone en riesgo la imparcialidad y neutralidad con la que debe actuar un órgano electoral.

El día de la elección, la Misión visitó 1.257 Mesas Electorales Receptoras (MER) en 451 centros de votación en 17 departamentos del país. Los observadores reportaron algunos casos en los que se incitó a los electores a votar de forma pública. De acuerdo a las leyes hondureñas, el voto debe ser secreto. La Misión también tomó nota del acercamiento de representantes partidarios a los electores para llevar control de la intención de voto. Se observó traslado masivo de electores en distintos puntos del país y compra de votos en 3 departamentos.

Al final de la jornada de votación no hubo claridad sobre el horario de cierre de mesas. Si bien la legislación establece que las MER deben cerrar a las cuatro de la tarde, hubo confusión sobre la posibilidad de prolongar la votación para compensar algunos de los retrasos de la mañana como se había hecho en elecciones anteriores. Los observadores de la OEA reportaron que las mesas observadas cerraron de promedio a las 4:35 de la tarde y que en un 8% de ellas quedaron

ciudadanos en fila sin votar. La noche de la elección, los resultados fueron anunciados entrada la madrugada y el procesamiento de actas, estimado en 16 mil, no alcanzó por mucho el objetivo.

El lunes 27 de noviembre el TSE empezó a recibir las maletas electorales provenientes de los distintos puntos del país en el centro de acopio (INFOP), donde la MOE/OEA mantuvo presencia permanente. Los observadores constataron que no se implementaron protocolos pre establecidos para la recepción y descarga de materiales. Además, observaron que algunos camiones que portaban las maletas llegaban al INFOP sin el acompañamiento de custodios y que para abrirlos, en ocasiones, el personal del TSE tuvo que violentar los candados debido a la ausencia del personal militar responsable.

Asimismo, se constató que se alteró el orden de despacho y descarga de maletas, que inicialmente era por orden de llegada y posteriormente por criterios que no se dieron a conocer. En cuanto al material electoral, los observadores reportaron que algunas maletas llegaron al INFOP abiertas o incompletas, en ocasiones faltando el acta, las hojas de incidencias y/o los cuadernos de votación, y que algunas no contenían ninguno de los mecanismos de seguridad.

La Misión solicitó por escrito al TSE el inventario de maletas procesadas sin acta de cierre o material sensible, el reporte de actas escaneadas en el INFOP, la totalidad de las imágenes de las actas que estaban siendo escaneadas en el proceso de recepción de maletas en INFOP, y el plan de descarga de camiones e ingreso de maletas. Desafortunadamente la Misión no contó con la información del tribunal. La incertidumbre, la falta de transparencia y el vacío de información que se vivió en esa semana era prevenible y atendible.

Los problemas de coordinación logística, sumados a los altos niveles de improvisación para resolver situaciones, generaron demoras en el escaneo del material. Sumado a esto, el sistema de procesamiento de actas presentó fallas el día miércoles 29 de noviembre entre las 9:47 de la mañana y las 11:30 de la noche, de las cuales 8.50 horas no estuvo disponible, generando más incertidumbre. El TSE informó que esta situación se debió a un problema técnico en uno de sus servidores, que alcanzó su capacidad máxima y tuvo que ser sustituido por uno nuevo. La Misión no pudo constatar el origen del problema, pero sí observó que el sistema volvió a entrar en funcionamiento a las 11:30 de la noche.

La Misión notó con preocupación que en un 4.7% de las mesas de escrutinio especial se contaron como votos válidos aquellos contenidos en papeletas que no tenían señales propias del manejo que les dan los votantes y los miembros de mesa al contarlas. Incluso en algunos casos, aún tenía el talonario con los datos de la mesa, es decir, la boleta nunca fue separada del bloque. Estas papeletas se encontraban como nuevas, inclusive sin pliegues. El TSE explicó a la OEA que al ser guardadas de nuevo en las maletas electorales, las actas se enrollan, lo que podría explicar que al desenrollarse para el escrutinio especial se vieran alisadas. El hecho de que se hayan contabilizado estas papeletas es de gran relevancia si se tiene en cuenta el margen mínimo de diferencia en los resultados entre ambas candidaturas.

Varios partidos políticos trasladaron a la Misión sus preocupaciones con respecto a la presunta compra de credenciales por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER. Aunque la Misión no pudo corroborar esta práctica, llama la atención que en algunas mesas donde existían representantes de

partidos políticos pequeños, estos no obtuvieron ni un voto. El partido VAMOS fue el único que devolvió al TSE las credenciales sobrantes, 18.000.

En el contexto de la observación post electoral, la MOE analizó un importante número de actas correspondientes al Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) y escrutinios especiales, así como a las fuerzas políticas en contienda (Partido Nacional, Partido Liberal y la Alianza de Oposición contra la Dictadura y el Partido Liberal). De esta revisión, la MOE puede concluir que en casi la totalidad de las actas hay coincidencia entre las oficiales y las obtenidas por los partidos. Sin embargo, existen algunos casos en los que se encontraron discrepancias inexplicables entre las actas de los tres partidos y las del TSE. Es importante notar que las copias de las actas en posesión de los partidos no cuentan con las medidas de seguridad para evitar su alteración o falsificación.

La Misión considera que las copias de las actas entregadas a los partidos políticos como medida de control no es infalible. Lo anterior, debido a que los partidos no cuentan con la totalidad de ellas, algunas fueron rellenas a mano, no tiene medidas de seguridad, y presentan discrepancias entre sí.

Conforme a la información entregada por el TSE, el día miércoles 29 de noviembre el SIEDE presentó fallas desde las 9:47 de la mañana hasta las 11:30 de la noche, de las cuales 8.50 horas estuvo interrumpido. Cuando comenzó a fallar el servidor se detectó que el almacenamiento alcanzaba ya su límite de capacidad. Sin embargo, aún hoy se desconocen las causas reales que motivaron la salida de servicio de uno de los servidores puesto que aun ampliando el tamaño del almacenamiento persistió la falla. En ninguno de los informes presentados ante la Misión se precisa técnicamente cuál fue la causa real del problema y el impacto que produjo la salida de servicio del servidor.

Tampoco se comunicó a la Misión sobre la razón por la cual se “pisó” uno de los servidores y no se empleó otro existente en la infraestructura o uno nuevo. La empresa auditora contratada por el TSE afirmó que no se afectó la integridad, la disponibilidad ni la confidencialidad de la información. Esto, a pesar de que el TSE informó que el sistema sufría caídas con lo cual quedaba fuera de servicio hasta su reinicio, lo que podría tener impacto en la disponibilidad durante esos intervalos de tiempo.

La Misión también pudo documentar el acceso a los servidores mediante escritorio remoto desde las oficinas de la empresa a cargo del escaneo y transcripción. Dicho acceso no controlado por el TSE (sin presencia de testigos al acceder) con privilegios de administrador representó un severo riesgo de seguridad. Se comprobó que es uno de los medios por los cuales la empresa brinda soporte técnico, pero se trata de una violación a las buenas prácticas de seguridad informática durante un proceso de escrutinio.

Sumado a lo anterior, la Misión detectó imágenes de 464 actas encapsuladas bajo la metodología JSON en el escritorio de un servidor al que podía acceder de manera remota personal de la empresa prestadora del servicio. Los registros indican que estas actas se habían incorporado a través de escrutinio especial por escaneo, cuando en realidad el último evento fue una adecuación del formato de dichos archivos, que fueron incorporados por un flujo no estipulado dentro de los casos de uso. Esta situación es considerada crítica tanto desde el punto de vista de seguridad, como desde la integridad del dato.

La alteración de las evidencias del incidente del día 29 de noviembre de 2017 en el servidor de base de datos primario¹ (SQL1) impidió a esta auditoría acotada y no invasiva obtener datos esenciales del mismo. El tratamiento del incidente no respetó las buenas prácticas aceptadas mundialmente sobre el manejo de incidentes de tecnología informática.

En síntesis, el trabajo de auditoría acotada arrojó hallazgos preocupantes: I) Al buscar solucionar las fallas y caída del sistema, se “pisa” el servidor primario sin preservar la información que permita conocer las causas del problema; II) 464 actas fueron ingresadas al sistema de forma inapropiada y no se conoce quién lo hizo; III) la Misión desconoce si hubo otras actas en las mismas condiciones pero no se ha dejado evidencia; IV) hay desfasaje en los logs y se desconoce la causa.

El trabajo de auditoría no identificó acciones concretas con el propósito de alterar de manera dolosa los resultados del escrutinio o publicación de los resultados, no obstante ello, concluye que el sistema tal como se operó no era lo suficientemente robusto para impedirlo.

La Misión solicitó un análisis para conocer cómo fueron evolucionando los resultados de la elección presidencial a medida que se iban procesando las actas. Los resultados de este estudio arrojaron que en el departamento de La Paz hubo un salto en la participación electoral al computar el último tercio de las MER, pasando de un promedio de 68% a un 73%. Este aumento significativo de la participación coincidió con un aumento en el porcentaje promedio de votos obtenidos por el Partido Nacional, de un 44% al 56%, y un descenso del porcentaje de votos de la Alianza de Oposición Contra la Dictadura de 32% a un 16%. Lo anterior es atípico y estadísticamente improbable.

La falta de confianza en el proceso desató protestas que se tornaron en ocasiones violentas, y que al momento reportan decenas de muertos. La Misión lamenta profundamente la pérdida de vida humana y reitera su llamado a llevar ante la justicia a los responsables. Insta asimismo a las fuerzas de seguridad a actuar con suma cautela, respetando el derecho de manifestación y actuando con proporcionalidad, especialmente en los horarios de toque de queda, y siempre conforme a los protocolos de derechos humanos.

La Misión considera inaceptable los ataques personales e injurias manifestadas contra miembros de la MOE con el fin de intimidarlos. Todos los hallazgos comprendidos en este informe fueron comprobados y son fruto de una observación profesional basada en los principios y normas de la OEA. El trabajo se llevó a cabo, como en todas las misiones desplegadas por la Organización, de forma objetiva, imparcial y transparente, y con la capacidad técnica adecuada.

Debido a las dudas que despertó este proceso en sus distintas etapas, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos realizó todos los estudios que consideró oportunos para resolverlas. Lamentablemente esto no ha sido posible. Este informe ratifica sus hallazgos, observaciones y recomendaciones contenidas presentadas de manera preliminar en el país.

¹ El concepto de servidor primario está tomado textualmente del informe entregado por el TSE.

A partir del análisis presentado en este reporte y de las observaciones comprendidas en los dos informes preliminares, la MOE considera que ha observado un proceso de baja calidad electoral. El cúmulo de irregularidades y deficiencias son tales que no permiten tener plena certeza sobre el resultado.

2. ANTECEDENTES

La Constitución Política de la República de Honduras determina que el territorio nacional está dividido en 18 departamentos. El 26 de noviembre de 2017 se celebraron las elecciones generales para elegir 3.016 cargos a nivel nacional, distribuidos entre 1 Presidente y 3 Vicepresidentes, 20 miembros titulares y 20 suplentes del Parlamento Centroamericano, 128 miembros titulares y 128 suplentes diputados al Congreso Nacional 298 alcaldes, 298 vice-alcaldes miembros de las Corporaciones Municipales, y 2.120 regidores.

El Gobierno de la República de Honduras, por medio de una comunicación dirigida al Secretario General de la OEA, con fecha 22 de agosto de 2016 solicitó la asistencia de una Misión de Observación Electoral de la OEA para las Elecciones Primarias y Generales que se llevaron a cabo el 12 de marzo y 26 de Noviembre de 2017; respectivamente. El 15 de septiembre de 2016, la SG/OEA aceptó la invitación e instruyó al Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia a desplegar una Misión en el país centroamericano. El Secretario General, Luis Almagro, nombró a Jorge Tuto Quiroga, ex-presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, como Jefe de Misión.

El 3 de febrero de 2017, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) y el Gobierno de la República de Honduras firmaron el acuerdo de inmunidades y privilegios que constituye el marco regulatorio sobre el que opera una Misión de Observación Electoral en el país anfitrión. El 7 de febrero del mismo año, el Jefe de la MOE, Jorge Tuto Quiroga firmó junto al entonces Presidente del Tribunal Supremo Electoral, Erick Mauricio Rodríguez Gavarrete, el acuerdo relativo a los procedimientos de observación.

En estas elecciones participaron un total de 10 partidos políticos, de los cuales dos conformaron una Alianza, y 46 candidaturas independientes para corporaciones municipales. Para el proceso se registraron un total de 27.188 candidatos para las diferentes posiciones disponibles.

El padrón Electoral estuvo conformado por 6.046.873 ciudadanos hábiles para votar y se habilitaron 18.103 Juntas Receptoras de Voto, en 5.688 Centros de Votación en todo el país. Para este proceso el Tribunal Supremo Electoral (TSE) elaboró un cronograma electoral que fue aprobado el 25 de mayo de 2017, que incluía las fechas y actividades que la Ley electoral prevé para el montaje y la organización de la contienda electoral.

COMPOSICIÓN DE LA MOE

El 6 de febrero la Misión de Observación Electoral de la OEA llegó a Honduras para iniciar una visita preliminar de 3 días en la que se firmó el acuerdo de procedimientos. Asimismo la Misión se reunió con el Presidente de la República Juan Orlando Hernández, los miembros del Tribunal Supremo Electoral, candidatos de las distintas fuerzas políticas y miembros de la comunidad internacional acreditada.

La Misión se instaló en el país el 30 de octubre con el envío de un equipo de avanzada técnica que observó la preparación de las maletas electorales, el desarrollo de la capacitación y la entrega de credenciales a miembros de las Mesas Electorales Receptoras, así como aspectos relacionados con el sistema de transmisión y divulgación de resultados. El 6 de noviembre se sumaron a este equipo los 4 observadores del grupo móvil, quienes recorrieron los diferentes departamentos del país para observar en terreno los avances en el desarrollo del proceso electoral y reunirse con los diferentes actores del proceso.

La Misión completó su despliegue de 82 expertos y observadores la semana previa a la elección con la llegada de los especialistas, coordinadores regionales y observadores internacionales, así como del Jefe de Misión, Jorge Tuto Quiroga, y del Asesor Especial de la MOE, el ex presidente de Guatemala Álvaro Colom.

En la etapa post electoral, la Misión mantuvo un equipo de expertos y observadores internacionales para observar los escrutinios especiales. Asimismo, incorporó peritos informáticos para analizar en detalle el sistema de transmisión y procesamiento de actas. Se hicieron también estudios estadísticos para comprender mejor la participación electoral.

REELECCIÓN PRESIDENCIAL

El 22 de abril de 2015 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió dos acciones de inconstitucionalidad que viabilizaron la reelección presidencial indefinida en Honduras. A través de ese fallo la Corte dio respuesta a un recurso interpuesto por 15 diputados, casi todos del Partido Nacional, contra el segundo párrafo del Artículo 239, el numeral 5 del Artículo 42 -ambos de la Constitución de la República-, y contra el Artículo 330 del Código Penal, así como al recurso presentado por el ex presidente Rafael Callejas para que se declare la inaplicabilidad del Artículo 239 de la Constitución de la República².

La sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 330 del Código Penal, el cual establece penas privativas de libertad para quienes busquen reformar los artículos constitucionales que impiden la reelección presidencial. La Corte consideró que ese artículo restringía indebidamente la libertad de expresión, contrariando los principios establecidos en la Constitución y en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al mismo tiempo, declaró inaplicable el artículo 42.5, relativo a la promoción de la reelección del presidente, y el 239, sobre la inhabilitación o cesión de su cargo de cualquier persona que proponga la reelección. Por extensión, estableció la inaplicabilidad del artículo 4 último párrafo, referente a que dicha infracción constituye un delito de traición a la patria. Sin embargo, mantuvo vigente el párrafo anterior que obliga a la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia de la República. Por último, inaplica el 374, referente a la imposibilidad de reformar ciertos artículos pétreos de la Constitución.

La sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es una decisión soberana de la máxima instancia jurisdiccional del país. La Misión respeta esta determinación al

² Sentencias con registros 1342-2014 y 243-2015, acumulados, presentadas por los Diputados José Oswaldo Ramos Soto, Oscar Arturo Álvarez Guerrero, David Guillermo Chávez Madison, Antonio Cesar Rivera Callejas, José Tomás Zambrano Molina, José Celín Discua Elvir, Miguel Edgardo Martínez Pineda, Rodolfo Irias Navas, Mario Alonso Pérez López, Milton Jesús Puerto Oseguera, Román Villeda Aguilar, Juan Carlos Valenzuela Morlina, Welsy Linea Vásquez, José Francisco Rivera Hernández y Edwin Roberto Pavón León, así como el ex presidente Rafael Leonardo Callejas Romero.

tiempo que resalta que, en Honduras, nunca antes se había declarado la inaplicación de un artículo de la Constitución por inconstitucionalidad o falta de armonía con convenciones internacionales.

Del análisis del marco jurídico interamericano y de diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Misión entiende que los derechos políticos no son absolutos. En ese contexto, señala que sí admiten restricciones siempre que se encuentren previamente en la ley y no sean abusivas o arbitrarias, y que cumplan con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad³.

La Misión destaca que considerar como requisito para ser elegible a un puesto de elección popular el no ocupar, o haber ocupado, ese mismo cargo al momento de postular no limita los derechos políticos del ciudadano, ya que puede participar libremente en la postulación a otros cargos, votar, asociarse y afiliarse libremente. De hecho, varios países de la región limitan o prohíben la reelección sin que esto signifique que violen tratados internacionales.

En cuanto al instrumento jurídico utilizado para habilitar la reelección, la Misión desea destacar que distintas instancias internacionales han reconocido la prohibición constitucional a la reelección presidencial. En ese sentido, el Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de 2011, integrada posterior a los acontecimientos de 2008, consideró que la Constitución hondureña incluía un sistema de normas pétreas no susceptibles de modificación a través de reformas parciales a la Constitución, entre ellas la relativa a la prohibición de reelegirse en el cargo de presidente. De igual manera, lo ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso López Lone.

Por su parte, las observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Comité de Derechos Humanos del sistema universal de protección de las Naciones Unidas establecen la importancia de "respetar el criterio de elegibilidad establecido en la Constitución, en particular el de la limitación del mandato presidencial". Esto al referirse a las medidas de necesaria adopción sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho al voto en el Estado hondureño a la luz de su observación general número 25.

Del análisis anteriormente expuesto, la Misión desea destacar que en Honduras las autoridades jurisdiccionales y electorales no han señalado que la reelección sea una restricción al derecho a ser votado que carezca de idoneidad, necesidad o proporcionalidad, sino que se optó por extender la inaplicación declarada a un precepto de carácter legal que restringía la libertad de expresión para poder plantear reformas relacionadas con la reelección.

La sentencia emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia generó una situación irregular dentro del ordenamiento jurídico, pues disposiciones constitucionales que se encuentran vigentes han sido inaplicadas por el máximo órgano de impartición de justicia sin que se hubiere realizado una reforma constitucional. Sumado a esto, tampoco se ha emitido una ley reglamentaria sobre la reelección presidencial, a pesar de que existe una iniciativa impulsada por el poder ejecutivo. Por tanto, se deja abierta la posibilidad de que un presidente pueda perpetuarse para el cargo de manera indefinida.

³ Ver casos *Artavia Murillo y otros vs Costa Rica*, *Herrera Ulloa vs Costa Rica*, *Mémolli vs Argentina*, *Yatama vs Nicaragua*, *Castañeda Gutman vs México*, *López Mendoza vs Venezuela* y *López Lone y otros vs Honduras*.

La modalidad a través de la cual fue habilitada la reelección, es decir por sentencia judicial, constituye una mala práctica que se ha presentado en otros países de la región. Es indispensable que la Constitución de Honduras refleje la realidad política que está viviendo el país, ya que actualmente la Constitución contempla artículos que no se aplican. Esto produce falta de certeza jurídica ya que actualmente la reelección no presenta límites y podría desencadenar aspiraciones de perpetuidad en el poder en contradicción con la Declaración de Santiago de Chile aprobada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 1959 que en su apartado tercero declara que “la perpetuación en el poder, o el ejercicio de éste sin plazo determinado y con manifiesto propósito de perpetuación, son incompatibles con el ejercicio efectivo de la democracia.”

La Misión, que se reunió con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, tomó nota de que nueve candidatos se registraron para competir en las elecciones presidenciales y decidieron participar bajo estas condiciones, en las que uno de los candidatos se presentaba a la reelección.

ELECCIONES PRIMARIAS

La Ley Electoral de Honduras en su artículo 113, obliga a los partidos políticos, a practicar elecciones primarias para escoger a sus candidatos a cargos de elección popular, cuando haya más de un movimiento interno por partido. Aquellos partidos que no tengan facciones internas podrán registrar sus candidaturas sin necesidad de llevar a cabo elecciones. El 12 de marzo de 2017, la MOE/OEA envió un equipo de técnicos para analizar el proceso de elecciones primarias realizadas por el Partido Nacional (tres movimientos), Partido Libertad y Refundación (9 movimientos), y Partido Liberal (2 movimientos).

La Ley establece que las elecciones primarias de los partidos políticos deben ser dirigidas, controladas y supervisadas por el Tribunal Supremo Electoral con apoyo de los partidos y su fin es elegir a candidatos para cargos de elección popular. La MOE/OEA observó falta de claridad sobre aquellas responsabilidades que recaían en el TSE y aquellas que le correspondían a los partidos, lo que se tradujo en desorden y confusión durante la votación.

El 12 de marzo de 2017, la MOE/OEA observó el proceso de elecciones primarias realizadas por el Partido Nacional (tres movimientos), Partido Libertad y Refundación (9 movimientos), y Partido Liberal (2 movimientos). En este proceso resultaron electas las fórmulas presidenciales compuestas por Juan Orlando Hernández, candidato presidencial y Ricardo Alvarez Arias, Olga Alvarado Rodriguez y Maria Rivera como designados presidenciales; Xiomara Castro, candidata presidencial y Rodolfo de Maria Campos, Belinda Carias Martinez y Edwin Araque Bonilla como designados presidenciales; y Luis Zelaya, candidato presidencial y Yadira Bendaña Flores, José Fernández Flores y Maria Villela Meza como designados presidenciales, respectivamente.

Sin embargo, una vez conformada la “Alianza opositora contra la dictadura” de los partidos Innovación y Unidad (Pinu-SD) y Libre, la candidata presidencial electa por el partido Libre fue relegada a la vicepresidencia para nombrar como candidato a Salvador Nasralla, quien no presentó movimientos que lo representaran en ninguno de los partidos que conformaron la Alianza.

Sobre este particular, la MOE/OEA considera oportuno destacar que la posibilidad de realizar alianzas una vez convocadas las elecciones generales y nombrar a un candidato distinto al electo vía primarias, afecta la certeza jurídica de este tipo de procesos y los derechos políticos electorales de los ciudadanos que participan en él.

3. ETAPA –PRE ELECTORAL

Durante esta etapa la Misión de la OEA tomó nota sobre las acusaciones de partidización del órgano electoral. Asimismo, recibió el reclamo por parte de una de las fuerzas políticas en contienda que buscaba tener representación dentro de la autoridad electoral al máximo nivel.

El grupo móvil de la MOE observó que los órganos temporales a nivel departamental y municipal carecían de profesionalismo en la ejecución de sus funciones técnicas y en la articulación con otros actores del proceso. Esto se tradujo en improvisación en varios aspectos del proceso.

La Misión tomó nota también de cuestionamientos al censo electoral realizados posterior a la celebración de las elecciones primarias. A raíz de estos cuestionamientos se actualizaron los libros de defunción para reducir el número de personas que no debían estar incluidas en los listados. A pesar de ello, la MOE siguió recibiendo reclamos sobre esta herramienta.

Varios partidos políticos trasladaron a la Misión sus preocupaciones con respecto a la presunta compra de credenciales de los Miembros de MER por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER. Esta situación, que ya se había dado en elecciones anteriores, volvió a incidir en la desconfianza de la ciudadanía sobre la transparencia del proceso.

En relación con la capacitación a los miembros de miembros de las Mesas Electorales Receptoras (MER) estuvo a cargo de los partidos políticos, lo cual implicó que el nivel de formación de estos dependiera de la infraestructura de las formaciones partidarias y no de los funcionarios del TSE. De acuerdo con información proporcionada por el TSE, se capacitaron 1.624 instructores de partidos políticos, a quienes les correspondió capacitar a los miembros de las MER. Los partidos no compartieron con el TSE el registro de capacitación por lo que no hay forma de saber cuántos miembros de mesa fueron efectivamente capacitados.

En cuanto a la implementación del sistema de transmisión, procesamiento y divulgación de resultados, la MOE/OEA tomó nota de la sustitución de la empresa originalmente contratada. Si bien a través de este cambio el TSE buscaba atender las solicitudes de los partidos de oposición, que sospechaban de Mapa Soluciones por considerarla cercana al partido de gobierno, el cambio de contratistas a 30 días de la elección dejó poco tiempo para desarrollar el nuevo sistema y llevar a cabo las pruebas necesarias y ajustes pertinentes.

La Misión observó el simulacro del 12 de noviembre en el que se probaron a nivel nacional algunas funcionalidades y contingencias del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE). Se realizaron pruebas del funcionamiento básico de los componentes y de la sincronización de los mismos, lo que permitió hacer algunos ajustes, pero la cercanía de la elección no permitió hacer nuevas pruebas, por lo que el simulacro fue limitado. Asimismo, el reglamento para su implementación se aprobó el día jueves previo a la votación.

4. LA JORNADA ELECTORAL

El día de la elección, la Misión visitó 1.257 Mesas Electorales Receptoras (MER) en 451 centros de votación en 17 departamentos del país. Los observadores de la OEA reportaron retrasos en la apertura de algunas de las Mesas Electorales Receptoras (MER) observadas, debido principalmente a la falta de algunos materiales indispensables para la votación, como el sello de “ratificado” utilizado para estampar el reverso de las papeletas y ratificar que la papeleta marcada por el elector es la misma que la que le fue entregada. Si bien el TSE instruyó que en aquellas MER que no contaban con el sello los miembros de mesa podían firmar las papeletas en sustitución de la estampa, muchas MER no abrieron hasta recibir el sello. En otras, sus miembros firmaron las papeletas. Los retrasos en la apertura generaron filas largas de votantes y confusión entre el electorado.

La Misión constató que la mayoría de las mesas observadas estaban integradas por miembros del Partido Nacional, la Alianza de Oposición en Contra de la Dictadura y el Partido Liberal, que estuvieron presentes durante toda la jornada y que al momento del escrutinio firmaron el acta y recibieron una copia antes de que fuera transmitida. Asimismo, notó con satisfacción que más de la mitad de los miembros titulares y suplente eran mujeres.

Los observadores reportaron algunos casos en los que se incitó a los electores a votar de forma pública. De acuerdo a las leyes hondureñas, el voto debe ser secreto. En este sentido, la Misión recomienda que en procesos electorales futuros se hagan esfuerzos para proteger este principio y garantizar su cumplimiento. Es importante que tanto los candidatos como los medios de comunicación den el ejemplo protegiendo el secreto del voto.

La Misión también tomó nota del acercamiento de representantes partidarios a los electores para llevar control de la intención de voto y acompañar a los electores a sus mesas de votación. Se observó traslado masivo de electores en distintos puntos del país y compra de votos en 3 departamentos.

Al final de la jornada de votación no hubo claridad sobre el horario de cierre de mesas. Si bien la legislación establece que las MER deben cerrar a las cuatro de la tarde, hubo confusión sobre la posibilidad de prolongar la votación para compensar algunos de los retrasos de la mañana como se había hecho en elecciones anteriores. Los observadores de la OEA reportaron que las mesas observadas cerraron de promedio a las 4:35 de la tarde y que en un 8% de ellas quedaron ciudadanos en fila sin votar.

En términos generales, la jornada transcurrió de forma ordenada, en un ambiente de respeto y tranquilidad. Los observadores de la OEA notaron presencia de las fuerzas de seguridad en los centros de votación y pudieron ejercer sus funciones sin mayores inconvenientes. La Misión felicitó a Honduras por la celebración de una jornada electoral pacífica y apeló a la responsabilidad de todos los actores para que la fase postelectoral transcurra de la misma manera.

La Misión constató con preocupación que desde la mañana y a lo largo de todo el día se hizo alusión a los resultados de las encuestas a boca de urna, aunque la ley prohíbe publicarlas hasta dos horas después del cierre de las MER. La MOE/OEA tuvo conocimiento de más de 10 encuestas que mostraban una variedad de tendencias. En este contexto, la Misión pudo observar como estas

fueron utilizadas como herramientas de propaganda más que de información. Considerando que las encuestas y sondeos de opinión pueden ser utilizados para influir en la voluntad de los electores, la MOE/OEA insta a cumplir con la regulación en la materia, que claramente prohíbe este tipo de prácticas durante la jornada de votación.

La noche de la elección la ciudadanía no recibió información oficial por parte del TSE sobre las actas computadas hasta la 1:30 de la madrugada del lunes 27 de noviembre. Debido a esto las encuestas a boca de urna ocuparon los medios de comunicación generando una guerra de resultados en la que dos candidatos se declararon ganadores. La Misión recomendó al TSE divulgar los resultados disponibles hasta el momento, y en conferencia de prensa el presidente Matamoros anunció los votos obtenidos por cada candidato a presidente con un 57.18% de actas procesadas. El candidato del Partido Nacional, Juan Orlando Hernández, obtenía a esa hora 761.872 votos (40.21%) y el candidato de la Alianza de Oposición Contra la Dictadura 855.847 votos (45.17%).

5. ETAPA POST-ELECTORAL

Tras este anuncio de los resultados parciales, y a pesar de que faltaban por computarse 42.8% de las mesas, ambos candidatos siguieron dándose por vencedores, generando tensión e incertidumbre entre la ciudadanía, que empezó a salir a las calles para celebrar la victoria.

Después de que el TSE diera el primer corte de resultados parciales, el sistema de divulgación de resultados, disponible al público online, no fue actualizado hasta entrado el lunes 27 de noviembre. Reanudada la divulgación, la Misión observó cómo la diferencia entre los candidatos se iba estrechando.

En este contexto, la Misión recibió la preocupación del candidato presidencial por la Alianza de Oposición Contra la Dictadura de que se pudiera proclamar un ganador sin tener el 100% de las actas procesadas, y del candidato del Partido Nacional sobre el llamado de la Oposición a las protestas en la calle. En base a esto, la Misión facilitó la firma de un acuerdo, la "Declaración por la Democracia Hondureña", en el que ambos candidatos se comprometieron a llamar a sus simpatizantes a esperar con calma y en paz el escrutinio de la votación, y a aceptar los resultados del escrutinio general definitivo del TSE "siempre y cuando se hayan sumado todos los votos contenidos en todas y cada una de las actas de la elección presidencial, incluyendo hasta el último voto de aquellas que deban ser procesadas por inconsistencias y/o escrutinio especial". En la Declaración también se pedía al TSE actuar con diligencia e imparcialidad.

Horas después de firmar, el candidato de Alianza de Oposición Contra la Dictadura Salvador Nasralla notificó a la Misión que se retractaba y retiraba su compromiso. La Misión observó con preocupación la falta de capacidad de distintos líderes políticos de ponerse de acuerdo y cómo, en su lugar, algunos llamaron, de forma irresponsable, a sus simpatizantes a tomar las calles para defender la victoria a cualquier precio.

El lunes 27 de noviembre el TSE empezó a recibir las maletas electorales provenientes de los distintos puntos del país en el centro de acopio (INFOP), donde la MOE/OEA mantuvo presencia permanente. Los observadores constataron que no se implementaron protocolos pre establecidos para la recepción y descarga de materiales. Además, observaron que algunos camiones que portaban las maletas llegaban al INFOP sin el acompañamiento de custodios y que para abrirlos en ocasiones el personal del TSE tuvo que violentar los candados debido a la ausencia del personal

militar responsable. Asimismo, se constató que se alteró el orden de despacho y descarga de maletas, que inicialmente era por orden de llegada y posteriormente por criterios que no se dieron a conocer. En cuanto al material electoral, los observadores reportaron que algunas maletas llegaron al INFOP abiertas o incompletas, en ocasiones faltando el acta, las hojas de incidencias y/o los cuadernos de votación, y que algunas no contenían ninguno de los mecanismos de seguridad.

La Misión solicitó por escrito al TSE el inventario de maletas procesadas sin acta de cierre o material sensible, el reporte de actas escaneadas en el INFOP, la totalidad de las imágenes de las actas que estaban siendo escaneadas en el proceso de recepción de maletas en INFOP, y el plan de descarga de camiones e ingreso de maletas. Desafortunadamente la Misión no contó con la información del tribunal. La incertidumbre, la falta de transparencia y el vacío de información que se vivió en esa semana era prevenible y atendible.

Los problemas de coordinación logística, sumados a los altos niveles de improvisación para resolver situaciones, generaron demoras en el escaneo del material. Sumado a esto, el sistema de procesamiento de actas presentó fallas el día miércoles 29 de noviembre entre las 9:47 de la mañana y las 11:30 de la noche, de las cuales 8.50 horas no estuvo disponible, generando más incertidumbre. El TSE informó que esta situación se debió a un problema técnico en uno de sus servidores, que alcanzó su capacidad máxima y tuvo que ser sustituido por uno nuevo. La Misión no pudo constatar el origen del problema, pero sí observó que el sistema volvió a entrar en funcionamiento aproximadamente a las 11:30 de la noche.

La noche del 29 de noviembre se registraron protestas en las afueras del INFOP que llevaron a las fuerzas de seguridad a usar gases lacrimógenos para dispersar a la multitud. La Misión tuvo que evacuar de emergencia a los observadores que se encontraban allí. Estos incidentes interrumpieron a las 11:10 de la noche la descarga de material y la revisión de maletas electorales, así como el escaneo de actas. El centro fue desalojado. La Misión condenó tajantemente estos incidentes, y los que siguieron en días posteriores, y lamentó la pérdida de vida humana. La violencia no es la vía para resolver las diferencias.

Frente a la incertidumbre de que una vez concluyera el escrutinio ordinario el TSE declararía el ganador de la elección, siguiendo el antecedente de elecciones anteriores en las que se han proclamado los resultados sin llevar a cabo el escrutinio especial, el 30 de noviembre la Misión de la OEA hizo un llamado a que no se declarara presidente hasta que se contara hasta el último voto. El TSE anunció que esperaría hasta completar el escrutinio especial para hacer el anuncio.

Esa noche, el presidente del TSE dio por finalizado el escrutinio ordinario para la elección presidencial y anunció que el viernes 1 de diciembre comenzaría el conteo especial de 1006 mesas electorales receptoras, correspondientes a las actas que presentaban inconsistencias numéricas.

El escrutinio especial fue postergado en varias ocasiones ante la negativa de participar de la Alianza de Oposición contra la Dictadura, que el 2 de diciembre mantuvo una reunión con los técnicos del TSE para plantear sus exigencias. El TSE atendió la mayoría de estas solicitudes, pero no consiguió confirmar la participación en el escrutinio de los miembros de la Alianza. Para desbloquear la situación y para que el proceso no quedara únicamente en manos de los partidos, la OEA propuso en una declaración de prensa que el escrutinio especial se realizara en presencia

de observadores nacionales de varios sectores (eclesiásticos, trabajadores, patronales, académicos y sociedad civil).

El estrecho margen entre los votos obtenidos por una y otra candidatura, así como las irregularidades, errores y problemas sistémicos que rodearon esta elección no permitieron en su momento a la Misión tener certeza sobre quién fue el ganador de la elección presidencial. Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE/OEA recomendó en su Informe Preliminar, entregado el 4 de diciembre, seis actividades con el objetivo de que se esclarecieran las dudas sobre el proceso.

El candidato presidencial por el Partido Nacional Juan Orlando Hernández Alvarado aceptó las conclusiones y recomendaciones del informe de la MOE/OEA, y manifestó su compromiso de someter los resultados de las elecciones a un escrutinio técnico, con acompañamiento de los observadores nacionales y sociedad civil hondureña. Lamentablemente, pese al sustento técnico y de base científica de las recomendaciones de la Misión, el candidato presidencial por la Alianza de Oposición Contra la Dictadura Salvador Nasralla no firmó el acuerdo.

Con el fin de observar la implementación de las recomendaciones entregadas y de continuar acompañando al pueblo hondureño hasta el cierre del proceso electoral, la Misión permaneció en el país con un equipo amplio de técnicos y observadores electorales. Durante este tiempo los integrantes de la MOE/OEA estuvieron presentes en los escrutinios especiales y realizaron una auditoría acotada al Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE).

El 17 de diciembre, la Misión presentó un informe sobre el cumplimiento de cada una de las recomendaciones. Agradeció al Tribunal Supremo Electoral (TSE) haber tenido en cuenta las recomendaciones presentadas. Asimismo, reconoció el esfuerzo realizado para entregar un informe sobre su cumplimiento, el cual fue tomado en cuenta para la elaboración del informe.

1. El cotejo de las 1.006 actas que fueron sometidas a escrutinio especial con las originales recibidas, para ver si son parte de aquellas que fueron transmitidas en línea o parte de aquellas que fueron procesadas una vez llegaron al Centro de Acopio Nacional Electoral, ubicado en las instalaciones del INFOP

La MOE observó el escrutinio especial sobre 1.001 actas de cierre de las Mesas Electorales Receptoras (MER) a nivel presidencial. Vale aclarar que el número de actas a cotejar difiere del propuesto por la MOE/OEA porque originalmente el TSE informó que había cinco actas más. El escrutinio especial se realizó conforme a lo establecido en el artículo 19 del Reglamento para la Tramitación de Acciones de Nulidad y la Realización de Escrutinios Especiales de Mesas Electorales Receptoras de las Elecciones Generales de 2017 (Acuerdo N19-2017) que se aprobó cinco días antes de las elecciones⁴.

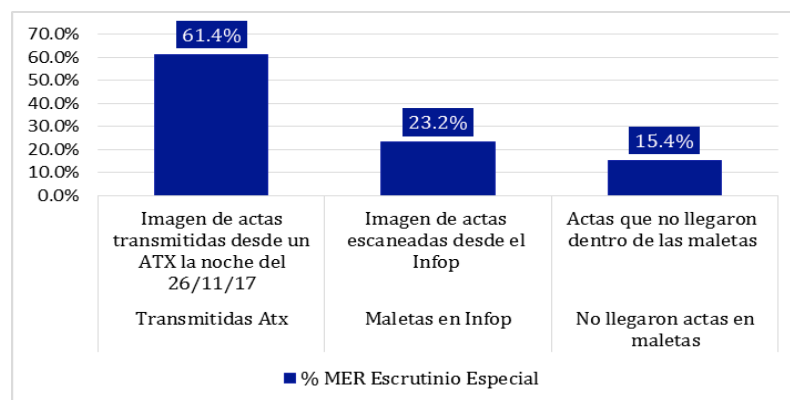
Estas actas fueron analizadas en esta etapa del proceso debido a que presentaron algún tipo de problema, incluyendo: la falta de las firmas mínimas (cuatro) requeridas para su validez; inconsistencias entre el acta transcrita y la escaneada; discrepancias entre la suma de votos

⁴ El Reglamento para la Tramitación de Acciones de Nulidad y la Realización de Escrutinios Especiales de las Mesas Electorales Receptoras de las Elecciones Generales de 2017 (Acuerdo N19-2017) se aprobó el 21 de noviembre de 2017.

(válidos, blancos y nulos) y el número de papeletas utilizadas, o entre la cantidad de votantes asignados a la MER y el número de personas que votaron.

De estas 1.001 actas que fueron revisadas en el escrutinio especial, se conoció que un 61.4% de ellas había sido transmitidas el día de la elección, es decir, la imagen se escaneó y transmitió desde el centro de votación. Sólo un 23.2% se escaneó al llegar al INFOP. El restante 15.4% de actas (correspondientes a 155 MER) no llegó al INFOP dentro de las maletas electorales. Vale mencionar que este último valor representa el 0.85% de la totalidad de las actas de la elección presidencial.

Porcentaje de Actas de Cierre por Origen



Fuente: Elaboración propia con información del TSE

Con la presencia de los representantes de la sociedad civil y de observadores internacionales, el TSE realizó el escrutinio especial sobre las 1.001 actas que presentaron inconsistencias. Durante dos días de trabajo, en los cuales la Misión de la OEA estuvo presente de manera permanente, funcionarios recomptaron las boletas contenidas en cada uno de los paquetes electorales y confeccionaron actas nuevas. Este procedimiento permitió completar el faltante de actas y confirmar la validez de los votos contenidos en las maletas. Sin embargo, el procedimiento implementado no permitió conocer los motivos específicos por los cuales cada una de las maletas se escrutó en esta etapa del proceso.

En relación con los procedimientos implementados durante esta etapa, la Misión tomó nota de que no existe un instructivo homologado con pasos preestablecidos y responsabilidades para atender el escrutinio especial. Sin embargo, la Misión destaca la decisión del TSE de realizar un recuento total de este grupo de boletas.

- 2. La verificación de las 5.174 actas del Tribunal Supremo Electoral (TSE) que no fueron transmitidas la noche de la elección, realizando un recuento de votos de las actas que presenten inconsistencias**

Este segundo proceso de escrutinio especial se inició el 8 de diciembre y contó también con la presencia de los observadores nacionales e internacionales. Originalmente el conjunto de actas a ser atendidas en este segundo escrutinio especial era de 5.174. Sin embargo, el TSE precisó que eran 5.161 e informó que 383 de estas actas ya habían sido parte del primer escrutinio especial y que otras 25 correspondían a las actas del voto en el extranjero. Debido a ello, la cantidad de documentos a revisar pasó a ser 4.753.

Si bien el procedimiento recomendado por la MOE/OEA era cotejar las actas del TSE con las de la Alianza de Oposición, al no recibir las actas por parte de este partido, el TSE decidió revisar y recontar el 100% de las actas procedentes de estas MER. La Misión considera positiva esta determinación de la autoridad electoral, que fue más allá de lo recomendado.

Se instalaron 63⁵ mesas para el escrutinio especial integradas en su mayoría por capacitadores del Tribunal. De acuerdo con información proporcionada por el TSE, el equipo de capacitación que participó de este proceso fue seleccionado bajo un esquema de meritocracia.

La MOE/OEA tuvo presencia permanente (las 24 horas del día) durante los cinco días que duró la revisión de los paquetes electorales correspondientes a 4.753 MER en el INFOP, con cuatro turnos diarios en equipos de dos observadores cada uno. Estos equipos de trabajo observaron de manera detallada un total de revisiones de paquetes provenientes de 166 MER.

La Misión observó que, en las mesas donde estuvo presente, las maletas electorales que se entregaron a los grupos de escrutinio especial llegaron selladas. Asimismo, en un alto porcentaje de los casos las bolsas que contenían los votos venían selladas con cinta, dándose algún caso en el que estaban cerradas o amarradas con un nudo.



⁵ El reporte del Tribunal menciona que se instalaron 70 mesas para el escrutinio especial.

La Misión observó procedimientos dispares a la hora del conteo de votos. En poco más de la mitad de los casos se observó que se contaba el total de votos válidos, blancos y nulos para luego asignar los votos válidos obtenidos por cada uno de los partidos políticos. En el resto, se contaban directamente los votos asignados a los partidos. También se tomó nota de que en muy pocas oportunidades los miembros de mesa usaron el acta de apertura contenida en la maleta para conocer el número de papeletas recibidas en la MER.

Respecto a la verificación de la existencia de firmas de los miembros de las MER en las papeletas de votación, la MOE observó que en un alto porcentaje de las mesas donde tuvo presencia se revisó su existencia. En muchos de estos casos se verificó la similitud de las firmas entre las distintas papeletas. Sumado a esto, se observó que los funcionarios verificaban que el sello con el que se marcan las papeletas en la mesa coincidiera con el tipo de voto.

La Misión notó con preocupación que en un pequeño número de mesas se contaron como votos válidos aquellos contenidos en papeletas que no tenían señales propias del manejo que les dan los votantes y los miembros de mesa al contarlas. Incluso en algunos casos, aún tenía el talonario con los datos de la mesa, es decir, la boleta nunca fue separada del bloque. Estas papeletas se encontraban como nuevas, inclusive sin pliegues. El TSE explicó a la OEA que al ser guardadas de nuevo en las maletas electorales, las actas se enrollan, lo que podría explicar que al desenrollarse para el escrutinio especial se vieran alisadas.





Al momento de terminar el escrutinio y de volver a guardar las boletas en sus respectivas bolsas y maletas, en casi la totalidad de las mesas observadas estas se cerraban con un precinto. Sumado a esto, la Misión constató que el acta de escrutinio especial de cierre fue sellada y protegida con el sticker transparente en la totalidad de las mesas observadas.

El proceso de escrutinio especial se cerró oficialmente a las 2:20 a.m. del día domingo 10 de diciembre. Después de la revisión de este conjunto de mesas, el resultado entre las dos primeras fuerzas se modificó de la siguiente manera: el Partido Nacional pasó de tener un total de 1.412.055 votos a tener 1.410.877 votos, es decir perdió 1.178 votos. La Alianza de Oposición Contra la Dictadura pasó de contar con un total de 1.359.578 votos a 1.360.407 votos, en otras palabras sumó 829 votos. Lo anterior, debido a que en algunos casos se validaron votos nulos o blancos, y en otros se corrigió el sentido original de la votación.

3. La revisión de la participación en la votación de los departamentos de Lempira, Intibucá y la Paz, tomando el 100% de las Mesas Electorales Receptoras (MERs) de cada uno de los departamentos

La Misión tomó nota de la preocupación manifestada por la Alianza de Oposición Contra la Dictadura, cuyos representantes expresaron que la participación electoral era sospechosamente alta en los departamentos de Lempira, Intibucá y La Paz. Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE/OEA revisó la información sobre la participación histórica en estos departamentos disponible en Internet y la entregada por el TSE, y los datos obtenidos arrojaron la siguiente información:

Participación en Lempira, La Paz, e Intibucá

Departamento/ Año	2001			2005			2009			2013			2017		
	Carga	Votantes	Porcentaje	Carga	Votantes	Porcentaje	Carga	Votantes	Porcentaje	Carga	Votantes	Porcentaje	Carga	Votantes	Porcentaje
Lempira	116505	89118	76.493	133109	93727	70.41	152082	92416	60.77	181130	138870	76.67	210869	161347	76.52
La Paz	76157	57891	76.015	88292	57904	65.58	101315	56611	55.88	119651	84505	70.63	137234	96196	70.10
Intibucá	84237	63012	74.803	96544	64593	66.91	111128	61907	55.71	134040	95752	71.44	155684	107267	68.90

Fuente: Elaboración propia con información del TSE

Como se desprende del cuadro anterior, desde 2001 el nivel de participación (70% aproximadamente) se ha mantenido relativamente constante a través del tiempo en los tres departamentos. En 2009 hubo una baja en la participación que dejó los valores de Lempira e Intibucá por debajo del 60%. En la elección de 2017 la participación en Intibucá se redujo con respecto a la de la elección inmediatamente anterior (2013).

Sin embargo, los resultados de un análisis encargado por la Misión al profesor de la Universidad de Georgetown (Washington DC, Estados Unidos) Irfan Nooruddin para conocer cómo fueron evolucionando los resultados de la elección presidencial a medida que se iban procesando las actas, arrojaron que en el departamento de La Paz hubo un salto en la participación electoral al computar el último tercio de las MER, pasando de un promedio de 68% a un 73%. Este aumento significativo de la participación coincidió con un aumento en el porcentaje promedio de votos obtenidos por el Partido Nacional, de un 44% al 56%, y un descenso del porcentaje de votos de la Alianza de Oposición Contra la Dictadura de 32% a un 16%. Lo anterior es atípico y estadísticamente improbable.

4. El establecimiento de una etapa razonable para la presentación de impugnaciones. Debido a los retrasos en los escrutinios ordinario y especial, se exhorta al Tribunal Supremo Electoral a ser flexible en la recepción de estas impugnaciones y a resolverlas con todas las garantías procesales, de forma individualizada tras un cuidadoso análisis debidamente fundado y motivado

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas contempla diferentes mecanismos para presentar inconformidades o impugnaciones en el período post-electoral. Asimismo, establece los plazos tanto para su interposición como para su resolución.

Dado el retraso en el inicio del escrutinio especial, la MOE/OEA recomendó que se estableciera un plazo razonable para la presentación de estos recursos. Acogiendo esta sugerencia, el TSE resolvió ampliar este periodo, que vencía el 6 de diciembre, hasta el día 8 de diciembre a las 24 horas (Acuerdo 21-2017). En este tiempo, y de acuerdo con la información entregada por el TSE, la autoridad recibió 128 impugnaciones relacionadas con las elecciones generales. La mayoría de estas no estaban debidamente motivadas ni contaban con los elementos probatorios necesarios que acompañaran sus denuncias. El plazo para resolverlas es de 10 días a partir de que la autoridad electoral las recibe.

La MOE/OEA observó 30 casos en los que, derivado de una impugnación, fue necesaria la apertura de maletas electorales para la verificación del resultado. Se constató que algunos representantes de partido no fueron notificados con suficiente tiempo para participar en la apertura de las maletas de acuerdo al calendario establecido. Esto generó retrasos, habiendo que esperar a que se presentaran o dejar en pausa su resolución.

El derecho de impugnar la declaratoria de elecciones aún se mantiene y para ello se cuenta con un plazo de cinco días a partir de su publicación en la Gaceta.

5. La publicación de los listados de los miembros de las MER de los departamentos de Atlántida, Colón, Cortés, Yoro y Francisco Morazán

El día 14 de diciembre el TSE entregó a la MOE/OEA la lista de las 81.710 personas que integraron las mesas en los departamentos de Atlántida, Colón, Cortés, Yoro y Francisco Morazán. La Misión agradeció esta información y destacó que sería importante que el TSE contara con estos datos antes del mismo día de la elección. Esta situación será posible cuando la modalidad de integración e identificación de miembros de las MER sea modificada de acuerdo con las recomendaciones realizadas anteriormente por las misiones de la OEA.

6. La verificación de la integridad del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) y de sus componentes

El día miércoles 29 de noviembre el Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación Electoral (SIEDE) presentó fallas durante 13 horas de las cuales en 6 no estuvo disponible. La Misión tomó nota de esta situación y, teniendo en cuenta la preocupación de los actores políticos y de la ciudadanía, consideró importante analizar con mayor detalle lo ocurrido. Si bien el TSE cumplió en entregar un informe a la MOE sobre la interrupción del procesamiento de resultados, la Misión consideró necesario obtener información propia a partir del trabajo de técnicos contratados por la OEA especialmente para este fin.

El objetivo principal de la auditoría fue llevar a cabo una verificación del comportamiento del sistema, circunscribiendo su alcance a las medidas técnicas y administrativas relacionadas directamente a la tecnología informática empleada durante el proceso. Debido al escaso tiempo disponible, se optó por una auditoría acotada, quedando claramente definido que no se trata de una auditoría integral al sistema ni de una actuación forense.

La información sobre las observaciones y conclusiones sobre este punto está disponible en el apartado sobre tecnología electoral.

OTRAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA MISIÓN

A fin de analizar la concordancia de las actas obtenidas por los partidos políticos con las divulgadas por el TSE, la Misión realizó un estudio estadístico con base en una muestra representativa a nivel nacional de 361 actas. La selección de estas actas estuvo basada en el padrón y el mapa electoral, teniendo en cuenta sitios de votación rurales y urbanos.

Para llevar a cabo este ejercicio se utilizaron las actas entregadas a la MOE/OEA por el Partido Nacional, la Alianza de Oposición Contra la Dictadura y el Partido Liberal, así como las divulgadas por el TSE. Cabe mencionar que los partidos no obtuvieron la totalidad de las copias de las actas.

Resultados en Base a Muestra Estadística de Intersección de 361 Actas Proporcionadas por los Partidos y el TSE

Cantidad de actas

Intersección de 361 proporcionadas por los partidos actas correspondientes a las mismas MER

Fuente	TSE	LIBERAL	ALIANZA	NACIONAL
PARTIDO NACIONAL DE HONDURAS	41.37%	41.26%	41.42%	41.36%
ALIANZA LIBRE -PINU	41.04%	41.01%	41.03%	41.13%
PARTIDO LIBERAL DE HONDURAS	16.81%	16.76%	16.77%	16.73%
PARTIDO ANTICORRUPCIÓN	0.20%	0.33%	0.21%	0.20%
PARTIDO ALIANZA PATRIÓTICA HONDUREÑA	0.19%	0.22%	0.19%	0.19%
PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO DE HONDURAS	0.14%	0.15%	0.14%	0.14%
PARTIDO UNIFICACIÓN DEMOCRÁTICA	0.09%	0.09%	0.09%	0.09%
PARTIDO DE CENTRO SOCIAL CRISTIANO VAMOS	0.08%	0.08%	0.08%	0.08%
PARTIDO FRENTE AMPLIO	0.07%	0.10%	0.07%	0.07%

Fuente: Elaboración propia con información del TSE e información proporcionada por los partidos políticos

Del cuadro anterior se desprende que las variaciones en el porcentaje de votos obtenidos por cada partido de acuerdo al cómputo de las actas oficiales del TSE y a las de los tres partidos son mínimas. Asimismo, es notorio que el porcentaje de votos obtenido por los contendientes en los dos primeros lugares es extremadamente estrecho y se encuentra dentro del margen de error de la muestra.

La Misión considera que las copias de las actas entregadas a los partidos políticos como medida de control no es infalible. Lo anterior, debido a que los partidos no cuentan con la totalidad de ellas, algunas fueron rellenas a mano, no tienen medidas de seguridad, y presentan discrepancias entre sí.

Sumado al ejercicio anterior, y debido a los numerosos cuestionamientos sobre la posibilidad del cambio de tendencia en los resultados faltando solo un 30% de actas por escutar, la OEA solicitó al profesor de la Universidad de Georgetown (Washington DC, Estados Unidos) Irfan Nooruddin un estudio independiente sobre cómo fueron evolucionando los resultados de la elección presidencial a medida que se iban procesando las actas.

Según los resultados de este estudio, se produjo un cambio en el patrón de la intención de voto al computarse el último 30% de actas. Durante el procesamiento del primer 68% de los votos, la intención de voto promedio a nivel nacional se mantuvo estable. Al computarse el último 32% de

los votos, la intención de voto cambia significativamente, favoreciendo al Partido Nacional. La participación electoral también varió significativamente al computarse el último 30% de las actas. Con un 68% de los votos computados, la participación promedio era de un 56%. Esta sube a un 63% al computarse el 30% de actas faltantes. Vale aclarar que las últimas actas no provenían de un único departamento, sino de MER de los distintos departamentos del país. Asimismo, pertenecían a zonas rurales y urbanas.

VIOLENCIA ELECTORAL

La falta de confianza en el proceso desató protestas que se tornaron en ocasiones violentas, y que al momento se reportan decenas de muertos. La Misión lamenta profundamente la pérdida de vida humana y reitera su llamado a llevar ante la justicia a los responsables

En varias oportunidades la Misión hizo un llamado a todos los actores del proceso electoral y a la población en general que se manifestaran en paz, sin cometer actos vandálicos ni poner en peligro su integridad física. Reprobó tajantemente cualquier expresión de líderes políticos que incitara, insinuara, sugiriera o llamara a actuar de forma violenta.

Además, insta a las fuerzas de seguridad a actuar con suma cautela, respetando el derecho de manifestación y actuando con proporcionalidad, especialmente en los horarios de toque de queda, y siempre conforme a los protocolos de derechos humanos.

La Misión comparte el llamado al respeto a los derechos humanos realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en el contexto post electoral de Honduras. Asimismo se une a la condena sobre los saqueos y daños a la propiedad privada, negocios, cierre de vialidades y bloqueo de carreteras ocurridos en los últimos días, en Tegucigalpa, San Pedro Sula y otras ciudades, por ser conductas claramente incompatibles con el derecho a la protesta pacífica y principios democráticos.

La MOE/OEA reiteró en distintas oportunidades la necesidad de un diálogo y al ejercicio de los derechos por vías institucionales y en paz.

6. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES POR TEMA

La Misión de Observación Electoral de la OEA en Honduras ha realizado un análisis integral del proceso. Con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del sistema electoral hondureño, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones.

INTEGRACIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) está conformado por tres magistrados y un suplente, designados por el Congreso. La presidencia es ejercida anualmente entre sus miembros con carácter rotativo. En el marco de la estructura del TSE, los partidos políticos registrados conforman el Consejo Consultivo Electoral. Desde este espacio emiten recomendaciones de manera oficiosa o a solicitud del propio órgano electoral⁶.

⁶ Artículos 41 y 42 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.

La Misión recibió quejas de diferentes fuerzas políticas que cuestionaron la independencia de los miembros del TSE y señalaron su composición partidista que la Misión constató. La confianza en las instituciones es un elemento fundamental en todos los procesos electorales. Esto pone en riesgo la imparcialidad y neutralidad con la que debe actuar un órgano electoral. Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión considera que los miembros de la autoridad electoral deben ser seleccionados de forma tal que respondan por la institución que encabezan más allá de cualquier filiación partidista.

Por su parte, los miembros de los Tribunales Electorales Departamentales (TED) y los Tribunales Electorales municipales (TEM) son designados por los partidos políticos y nombrados por el TSE. Los roles en cada una de estas autoridades temporales se distribuyó de manera equitativa entre todas las fuerzas políticas.⁷ Asimismo, las Mesas Receptoras Electorales (MER) se integran con representantes propietarios y/o suplentes de cada uno de los partidos políticos, alianzas y candidaturas independientes⁸.

Este diseño institucional diluye el control y la responsabilidad que debería tener el TSE sobre la totalidad de las fases del proceso electoral. Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión recomienda la implementación de un sistema híbrido en el cual las mesas estén compuestas por ciudadanos designados por el TSE y representantes de partidos políticos.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Acreditación de miembros de MER

Con el fin de acreditar a los integrantes de las Mesas Electorales Receptoras, el Tribunal Supremo Electoral otorgó un total de 36.206 credenciales a cada uno de los 10 partidos políticos registrados para este proceso electoral. Cada partido recibió dos credenciales por mesa de votación, una para el titular y otra para el suplente. Sumado a esto, las candidaturas independientes a nivel de corporación municipal recibieron 9.618 credenciales para vocal octavo (VIII) y 4.256 credenciales para vocal noveno (IX).

Estas credenciales fueron entregadas sin el nombre de los delegados políticos, a excepción de las del Partido Nacional, 25 días antes de la fecha de la elección. Vale mencionar que los cargos al interior de la mesa como presidente, secretario, escrutador y vocales se asignaron de manera aleatoria y por sorteo.

Varios partidos políticos trasladaron a la Misión sus preocupaciones con respecto a la presunta compra de credenciales por parte de los partidos grandes a las formaciones partidarias que no tuvieron capacidad de nombrar representantes para todas las MER. Aunque la Misión no pudo corroborar esta práctica, llama la atención que en algunas mesas donde existían representantes de partidos políticos pequeños, estos no obtuvieron ni un voto. El partido VAMOS fue el único que devolvió al TSE las credenciales sobrantes, 18.000.

Durante la jornada de votación la Misión observó que los tres partidos principales pudieron cubrir casi la totalidad de las mesas. A pesar de ello, los partidos con menos seguidores tuvieron importantes deficiencias en la cobertura.

⁷ Artículos 19 a 23 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.

⁸ Artículo 24 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas.

La entrega de credenciales sin el nombre de la persona que ocupa el puesto genera incertidumbre y despierta desconfianza sobre el uso que se puede dar a estas identificaciones. Es por ello que la MOE/OEA reitera la recomendación que hizo en 2013, en la que sugiere que las credenciales de los miembros de mesa deben ser entregadas a los partidos políticos con el nombre de la persona que ocupará el cargo el día de la jornada electoral. Para ello, los partidos deberían entregar un listado de potenciales miembros de mesa para que la autoridad electoral pueda acreditarlos y que se establezca un mecanismo sencillo de sustitución para garantizar el reemplazo de algunos miembros de ser necesario.

Capacitación

La capacitación a los miembros de MER estuvo a cargo de los partidos políticos, lo cual implicó que el nivel de formación de estos dependiera de la infraestructura de las formaciones partidarias y no de los funcionarios del TSE. De acuerdo con información proporcionada por el TSE, se capacitaron 1624 instructores de partidos políticos, a quienes les corresponde capacitar a los miembros de las MER. Los partidos no le comparten con el TSE el registro de capacitación por lo que no hay forma de saber cuántos miembros de mesa fueron efectivamente capacitados.

La Misión observó que este sistema de capacitación no cumple con su propósito dado que el día de la elección los observadores de la OEA notaron que los miembros de las MER no conocían algunos de los procedimientos de la mesa. La MOE/OEA considera que se deben realizar esfuerzos adicionales para asegurar que los miembros de las MER de los diferentes partidos sean capacitados efectiva y oportunamente de manera que puedan desempeñar esas funciones el día de la elección. Además, la MOE/OEA recomienda volver al esquema de capacitación por medio del cual el TSE capacite directamente a los miembros de mesa de todos los partidos en contienda.

Censo electoral

El censo es una pieza clave del proceso electoral pues contiene las personas habilitadas para ejercer el derecho al voto. Esta herramienta fue cuestionada por algunos partidos políticos posterior a la celebración de las elecciones primarias. A raíz de estos cuestionamientos se actualizaron los libros de defunción para reducir el número de personas que no debían estar incluidas en los listados. A pesar de estos esfuerzos, la MOE/OEA observó que este problema sigue vigente. Las inconsistencias en el censo electoral son causadas por personas que no inscriben a los fallecidos ante el Registro Nacional de Personas y son enterrados sin un acta de defunción. Además, se observó que el Registro Nacional de Personas no se alimenta de las instituciones que emiten los certificados de defunción. A este problema, se suma la cantidad de hondureños que emigran y no se registran en el exterior por lo que permanecen en el censo electoral.

En tal sentido, la MOE/OEA considera importante que Honduras realice una auditoría integral al registro electoral, que permita depurar y actualizar el censo electoral. Asimismo, debería contar con un sistema de depuración y actualización permanente para mantener vigentes los registros.

Custodios Electorales

Para estas elecciones, el TSE reglamentó las funciones de tres tipos de custodios electorales: Custodio Nacional, Custodio Coordinador de Centro de Votación y Custodio Electoral/Operador Técnico. Los primeros coordinan junto con las Fuerzas Armadas el traslado y retorno de las maletas electorales, y los últimos realizan la transmisión de las actas desde el centro de votación. La figura del Custodio Coordinador de Centro de Votación no se hizo efectiva y la Misión observó que el día de la elección no hubo representantes del TSE que coordinaran y resolvieran situaciones

específicas en las mesas y atendieran dudas sobre los procedimientos en caso de no haber acuerdo entre los miembros de mesa.

Los custodios electorales fueron seleccionados a través de las universidades públicas y privadas sin tener en cuenta el centro de votación en el que les correspondía votar. Es decir, en muchos casos desconocían la zona en la que debían trabajar y tuvieron que desplazarse fuera de su municipio imposibilitando que pudieran sufragar el día de la elección.

La Misión recomienda contar con una mejor planificación en la contratación de los custodios electorales/operadores técnicos, aumentar su número y optimizar los procedimientos de designación y acreditación. Asimismo, sugiere hacer efectiva la figura del TSE que coordina el funcionamiento de los centros de votación, fortaleciendo y agilizando el trabajo de los miembros de las mesas.

TECNOLOGÍA ELECTORAL

En cuanto a la implementación del Sistema Integrado de Escrutinio y Divulgación (SIEDE) la MOE/OEA observó el simulacro, las pruebas, la transmisión y luego realizó una auditoría acotada al sistema para buscar esclarecer las dudas que surgieron a raíz de las fallas que tuvo el sistema el día 29 de noviembre. Las actividades de la auditoría se desarrollaron entre el domingo 10 de diciembre y el viernes 15 de diciembre de 2017, abarcando el estudio desde el 26 de noviembre hasta la finalización del escrutinio provisorio.

Es importante aclarar que por tratarse de un proceso todavía en curso al momento de profundizar sobre lo ocurrido el 29 de noviembre, se realizó una auditoría no invasiva, evitando ejecutar herramientas y/o scripts sobre los sistemas y equipos al servicio del TSE.

En ese contexto, el día 9 de diciembre la Misión solicitó la información necesaria para llevar a cabo la auditoría, entre ellos los informes técnicos sobre el incidente y la documentación técnica complementaria, que incluye la base de datos y el registro de pruebas. El día 14 de diciembre, ante la preocupación de que el TSE no había entregado la base de Datos como información técnica complementaria sobre el incidente, la MOE solicitó al TSE la entrega de un backup de la base de datos (completa) a través de una nota formal.

Una vez recibida, los técnicos de la MOE realizaron un análisis sobre la misma. Sumado a esto, el técnico realizó tareas de identificación, análisis preliminar y recolección de logs (registros) que trabajó en campo sobre los diferentes servidores.

Vale mencionar que al técnico de la MOE se lo instó a expresarse a favor de la integridad de la base de datos, lo que no procedía conforme al ecosistema tecnológico hallado, a los errores de dimensionamiento del almacenamiento necesario y al hecho de que el incidente no tenía aun un cierre formal. Para que esto último suceda se deben conocer las causas reales de las fallas e impacto.

Es necesario señalar que durante el desarrollo de las actividades de esta auditoría se observó que algunos servicios del sistema han sido dados de baja, por lo que las conclusiones se restringen al estado actual del sistema, evaluando los sucesos precedentes por los logs (registros) almacenados y demás evidencias disponibles.

Las conclusiones expuestas son el resultado del análisis de los componentes del sistema basados en el relevamiento y convalidación de información relacionada con las funcionalidades del sistema e infraestructura tecnológica, sin haber tenido la posibilidad de llevar adelante procesos de testing. Se deja constancia que existieron limitaciones para esta auditoría por cuanto el TSE respondió solo en parte a los requerimientos de información que formuló el equipo auditor.

Vale aclarar que la Misión presentó un detallado documento técnico en su segundo informe preliminar y que recibió una respuesta por parte del TSE. A continuación se detallan los principales hallazgos con base en la información recopilada en los distintos momentos del proceso electoral y teniendo en cuenta la información entregada por el TSE previo y tras la presentación del informe de la Misión.

La Misión tomó nota de la sustitución de la empresa originalmente contratada. Si bien a través de este cambio el TSE buscaba atender las solicitudes de los partidos de oposición, que sospechaban de Mapa Soluciones por considerarla cercana al partido de gobierno, el cambio de contratistas a 30 días de la elección dejó poco tiempo para desarrollar el nuevo sistema y llevar a cabo las pruebas necesarias y ajustes pertinentes.

De acuerdo con la información proporcionada por el Tribunal Supremo Electoral, los funcionarios del TSE no accedieron al código fuente y por tanto no conocían cómo funcionan por dentro los programas del sistema. Es decir, los programas utilizados para la transmisión y consolidación de las actas de escrutinio no fueron revisados a profundidad. Se limitaron a realizar pruebas básicas de funcionamiento que técnicamente se denomina caja negra.

Durante el proceso de armado de la infraestructura del sistema de transcripción, el proveedor del espacio de almacenamiento asignó 600 GB, un espacio pequeño que equivale al 60% de lo que tiene un computador personal medio. Esto, en base a los requerimientos solicitados por la empresa proveedora del software de transcripción para el almacenamiento de la base de transcripción y los registros (logs) del gestor de la base de datos. Sumado a esto, el servicio de respaldo y contingencia dispuesto en otro lugar físico (llamado CRX2), también tenía poco espacio de almacenamiento asignado.

La Misión observó el simulacro del 12 de noviembre en el que se probaron a nivel nacional algunas funcionalidades y contingencias del SIEDE. Con un número acotado de actas, se realizaron pruebas del funcionamiento de los componentes y de la sincronización de los mismos, lo que permitió hacer algunos ajustes, pero no permitió hacer nuevas pruebas. El simulacro fue limitado y por tanto no se dimensionaron correctamente los problemas que pudieran surgir. Asimismo, el reglamento para su implementación se aprobó el día jueves previo a la votación.

La noche del domingo, la Misión constató que sólo un 64% de las actas previstas para ser escaneadas y transmitidas desde las Áreas de Trasmisión (ATX) ubicadas en los centros de votación fueron recibidas en el centro de cómputo. A pesar de haber hecho las consultas, la Misión no pudo conocer la documentación técnica que explica las causales de esta situación.

Conforme a la información entregada por el TSE, el día miércoles 29 de noviembre el SIEDE presentó fallas desde las 9:47 de la mañana hasta las 11:30 de la noche, de las cuales 8.50 horas estuvo interrumpido. Cuando comenzó a fallar el servidor se detectó que el almacenamiento alcanzaba ya su límite de capacidad. Sin embargo, aún hoy se desconocen las causas reales que

motivaron la salida de servicio de uno de los servidores puesto que aun ampliando el tamaño del almacenamiento persistió la falla. En ninguno de los informes presentados ante la Misión se precisa técnicamente cuál fue la causa real del problema y el impacto que produjo la salida de servicio del servidor.

A fin de aumentar la cantidad de espacio asignado, y lejos de restringir el acceso al dispositivo de almacenamiento, técnicos del TSE, de la empresa a cargo de la transmisión y consolidación de actas y de la proveedora de equipamiento trabajaron en el servidor dañado para aumentar el espacio de almacenamiento. Quien finalmente amplió la capacidad de almacenamiento (de 600 GB a 1.8TB) fue la empresa proveedora de hardware.

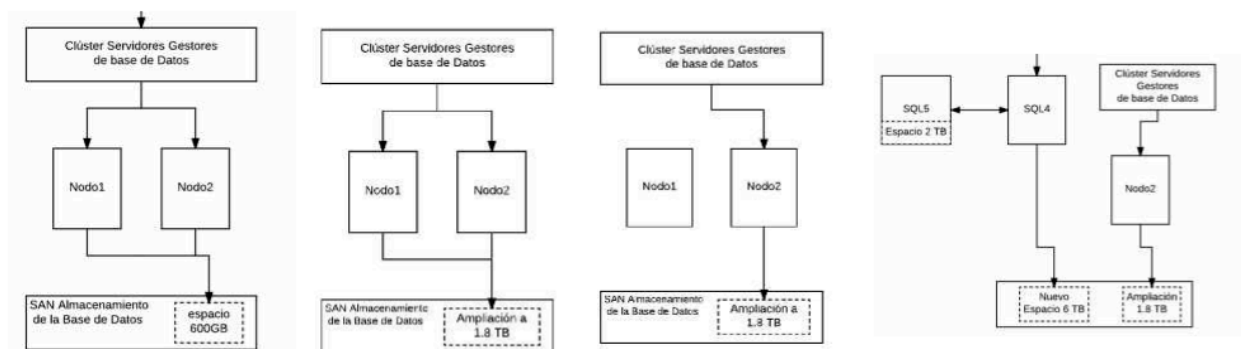
A pesar de estas acciones, las fallas continuaron. Por este motivo, se desactivó el servidor SQL1 y quedó funcionando sólo el servidor SQL2 (lo que no resolvió el problema). Dada esta situación, se tomó la decisión de reinstalar el software del servidor SQL1 y configurar el servidor llamado SQL4, “pisando” el SQL1. Cabe mencionar que no se preservaron en ese momento con un formato forense ni los registros de los eventos, ni la configuración del SQL1, ni otros datos que podían ayudar a explicar la razón de la falla a posteriori.

Seguidamente se procedió a efectuar un respaldo del servidor SQL2 para iniciar el proceso con el SQL4. Hasta ese momento el servidor SQL2 registraba 73 caídas y reinicios no controlados. Acto seguido, se generó un nuevo servidor llamado SQL5, para los servicios de motor de Base de Datos a fin de realizar un espejo de la base de datos.

DIAGRAMA LÓGICO DE LA INFRAESTRUCTURA DEL SISTEMA DE TRANSCRIPCIÓN

Segmento correspondiente a Servidores Gestores de Base de Datos

Cambiantes estados durante el incidente del 29 de diciembre de 2017



Diagramas extraídos del informe entregado por el TSE a la MOE (disponible)

Cuando la Misión tomó contacto con la infraestructura, el servidor SQL1 no existía más, se había pisado al instalar el SQL4, el diagrama de la configuración de cómo operaba el sistema había

mutado y se hallaba en una versión completamente diferente. La base de datos del SQL2 presentaba 640 caídas y reinicios no controlados. La Misión pudo constatar un acceso desde las oficinas de la empresa proveedora al servidor SQL2 involucrado también en el incidente.

El día sábado 9 de diciembre la Misión solicitó un informe sobre las fallas y caída del sistema. Este informe fue recibido por la Misión el 13 de diciembre. Si bien la documentación entregada por el TSE no tenía fecha de confección, del análisis del archivo se desprende que la fecha de creación es 13 de diciembre. Asimismo el TSE entregó a la MOE informes de la empresa proveedora y de una auditora contratada por la autoridad electoral.

Ninguno de los informes entrega precisiones sobre las causas reales del severo incidente que dejó fuera de servicio al servidor SQL1 y de las fallas del SQL2 que generaron un cambio total de la infraestructura informática. Tampoco se comunicó a la Misión sobre la razón por la cual se “pisó” uno de los servidores y no se empleó otro existente en la infraestructura o uno nuevo. La empresa auditora contratada por el TSE afirmó que no se afectó la integridad, la disponibilidad ni la confidencialidad de la información. Esto, a pesar de que el TSE informó que el sistema sufría caídas con lo cual quedaba fuera de servicio hasta su reinicio, lo que podría tener impacto en la disponibilidad durante esos intervalos de tiempo.

La evidencia digital de las distintas instancias durante el incidente es vital para su posterior análisis. Las características universalmente aceptadas de la evidencia digital son: volátil, anónima, duplicable, alterable y modificable. Por tanto, si no se preserva en un formato forense en cada momento importante de los incidentes (ej: antes de reinstalar un servidor) que permita verificar posteriormente su inalterabilidad, resulta imposible realizar un análisis sustentable mediante una auditoría no invasiva, debiendo recurrir a un análisis forense.

La Misión también pudo documentar el acceso a los servidores mediante escritorio remoto desde las oficinas de la empresa a cargo del escaneo y transcripción. Dicho acceso no controlado por el TSE (sin presencia de testigos al acceder) con privilegios de administrador representó un severo riesgo de seguridad. Se comprobó que es uno de los medios por los cuales la empresa brinda soporte técnico, pero se trata de una violación a las buenas prácticas de seguridad informática durante un proceso de escrutinio.

Sumado a lo anterior, la Misión detectó imágenes de 464 actas encapsuladas bajo la metodología JSON en el escritorio de un servidor al que podía acceder de manera remota personal de la empresa prestadora del servicio. Los registros indican que estas actas se habían incorporado a través de escrutinio especial por escaneo, cuando en realidad el último evento fue una adecuación del formato de dichos archivos, que fueron incorporados por un flujo no estipulado dentro de los casos de uso. Esta situación es considerada crítica tanto desde el punto de vista de seguridad, como desde la integridad del dato.

En términos generales, y bajo las condiciones técnicas de funcionamiento observado, algunos componentes que integran el sistema no han estado configurados para la carga de trabajo previsible dado el número de actas a procesar. Producto de las brechas existentes entre las pruebas de carga logradas durante el simulacro y la información que el sistema debió procesar el día de la elección, era previsible un problema de dimensionamiento como el que finalmente ocurrió.

La alteración de las evidencias del incidente del día 29 de noviembre de 2017 en el servidor de base de datos primario⁹ (SQL1) impidió a esta auditoría acotada y no invasiva obtener datos esenciales del mismo. El tratamiento del incidente no respetó las buenas prácticas aceptadas mundialmente sobre el manejo de incidentes de tecnología informática.

Las acciones para restablecer la infraestructura tecnológica no fueron las apropiadas (reinstalación del sistema como SQL4 sobre el servidor SQL1 alterando la evidencia), y no se preservó la evidencia en formato adecuado ni se restringió el acceso al otro servidor afectado (SQL2), dejando, hasta la fecha de elaboración del informe de auditoría acotada, un acceso remoto habilitado desde las oficinas de la empresa proveedora.

Se evidenció una insuficiente documentación del proyecto, falta de planificación, testing, auditoría objetiva y pruebas rigurosas de aceptación de la tecnología. Esto dio origen a equipos que no transmitieron desde los centros de votación obligando a trasladar actas, testing inadecuado de componentes vitales del sistema, operaciones de incorporación de actas sin apego a los casos de uso y demás aspectos detallados en los hallazgos de este documento. La incorporación de actas con mecanismos no previstos en los casos de uso abre una brecha de seguridad que debe quedar explicitada, pudiendo cuestionarse por parte de terceros la transparencia, toda vez que no existe el contralor de los actores del proceso como ocurre en un centro de votación a la hora de transmitir el acta.

Por último, la Misión pudo constatar que no existía un plan de contingencia ante eventos críticos que pudieran poner en riesgo la integridad, disponibilidad y continuidad del servicio. Es importante tener en cuenta que la Misión cuenta con el documento rector de la Política de Seguridad del TSE donde se puede verificar que no existen planes de contingencia para ese tipo de incidente.

Debido al entorno cambiante del diagrama de infraestructura imperante el día del incidente, la alteración de la evidencia al reinstalar software “pisando” el SQL1, la ausencia de informes que precisen causa real e impacto del incidente, la falta de preservación forense, las características de la evidencia digital (volátil, anónima, alterable y eliminable) y un acceso vía escritorio remoto desde el proveedor a servidores donde reside la evidencia, los técnicos concluyeron que era necesario realizar un análisis forense para poder dictaminar con certeza lo ocurrido el 29 de noviembre.

El trabajo de auditoría no identificó acciones concretas con el propósito de alterar de manera dolosa los resultados del escrutinio o publicación de los resultados, no obstante ello, concluye que el sistema tal como se operó no era lo suficientemente robusto para impedirlo.

FINANCIAMIENTO POLÍTICO-ELECTORAL

Honduras cuenta con un esquema de financiamiento mixto para las actividades partidarias permanentes y de campaña. El proceso electoral de 2017 estuvo sujeto a la aplicación de una nueva ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos y Candidatos¹⁰, conocida como Ley de Política Limpia, cuya sanción había sido recomendada por previas misiones de la OEA. En el marco de esta ley, los partidos políticos recibieron recursos públicos por parte del

⁹ El concepto de servidor primario está tomado textualmente del informe entregado por el TSE.

¹⁰ https://www.tse.hn/WEB/UPL/Ley_transparencia_fisc_Partidos_politicos.pdf

Estado, a través de la deuda política¹¹ para campañas, actividades partidarias permanentes y para las elecciones primarias¹². La ley no contempla el financiamiento público indirecto.

La Misión saluda la implementación de la Ley de Política Limpia y de la Unidad establecida para supervisar su implementación y cumplimiento¹³. Si bien su puesta en marcha se ha visto afectada por las demoras en su entrada en vigor y por la instalación de la Unidad de Política Limpia, representa un avance para garantizar que las aportaciones que reciben los partidos y candidatos se limiten y fiscalicen. La ley también introduce la obligación de rendir cuentas, lo que ha hecho que por primera vez en la historia los candidatos hayan empezado a calcular sus ingresos y gastos y a prepararse para ser auditados.

Aunque su aplicación sea muy reciente y todavía parcial, la Misión constató que la percepción de la existencia de la normativa tuvo un efecto disuasivo y preventivo que generó una disminución en los gastos de campaña política, plasmada en la reducción de spots en radio y televisión, y en una menor cantidad de vallas y afiches publicitarios.

La Misión recomienda fortalecer la estructura de la Unidad de Política Limpia, para dotarla de suficientes recursos presupuestales, humanos e informáticos, para poder hacer una revisión completa, detallada y en tiempo razonable de los informes financieros presentados por los candidatos, así como para realizar investigaciones especiales y fiscalización del uso de los recursos en campañas.

La Misión recibió quejas de algunos actores del proceso electoral sobre el uso de recursos públicos en la campaña. Un factor novedoso, debido a la implementación de la reelección, fue que en ocasiones se hizo difícil dissociar la figura de candidato de la de presidente y la de partido de la de gobierno.

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de Honduras contempla disposiciones orientadas a aumentar la participación política de las mujeres. En 2012, se estableció¹⁴ la paridad de mujeres y hombres en las listas para las elecciones primarias de 2017.

En 2016, el Tribunal Supremo Electoral emitió el Reglamento de aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia por medio del que se establece la aplicación del principio de alternancia vertical a partir de la tercera posición para las nóminas de departamentos con 3 o más diputados y la alternancia vertical para las nóminas de las corporaciones municipales. La ley

¹¹ Estos recursos se entregan en dos cuotas, una de 60% 15 días después de la convocatoria a elecciones y una de 40%, calculada con base en los resultados finales de la elección, entregada en el primer trimestre del año post electoral.

¹² Estos recursos son depositados en el Fondo de Financiamiento y son administrados por la Unidad de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización. Para este proceso electoral se determinó que se pagaría 39.39 lempiras a cada partido por cada voto obtenido, más un porcentaje por concepto de transporte, llegando a un total de 123 millones de lempiras

¹³ Realizar auditorías, verificar los estados e informes financieros de los sujetos obligados, realizar investigaciones especiales sobre el origen y destino de recursos, y requerir información bancaria, fiscal y fiduciaria para éstas investigaciones, entre otros.

¹⁴ Por medio de una reforma del artículo 105 de la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas y por introducción del artículo 105-A.

no establece sanciones específicas en caso de que los partidos políticos no cumplan con las disposiciones legales.

La MOE/OEA observó que los partidos que eligieron sus candidaturas a través de elecciones primarias contaron con menos mujeres en sus listas a las elecciones generales. En el caso de las candidaturas al Congreso, los partidos que tuvieron primarias presentaron 37.24% de mujeres en sus listas, y aquellos que no tuvieron contaron con un 48.09%. En el caso de las alcaldías, los partidos que celebraron elecciones primarias presentaron sólo un 11.81% de candidatas contra un 30.56% en los casos en los que no tuvieron primarias.

Estas cifras demuestran que el marco normativo actual no garantiza el ejercicio igualitario de los derechos políticos de hombres y mujeres en la política. En ese sentido, la Misión recomienda analizar la posibilidad de modificar la normativa vigente, incorporando la alternancia 1 a 1 (un hombre y seguido de una mujer o viceversa) en las listas plurinominales y estableciendo la paridad horizontal en las candidaturas uninominales y en las candidaturas locales, a fin de garantizar el cumplimiento de la paridad.

Adicionalmente, se recomienda extender la obligatoriedad de aplicar la paridad a las candidaturas a ser inscritas ante el órgano electoral para todos los partidos políticos, y no excluir de esta obligación a los que ya la aplicaron en sus procesos internos. Es de suma importancia que se establezcan sanciones para aquellos casos en los que se incumpla la legislación vigente.

VOTO EN EL EXTRANJERO

Los ciudadanos hondureños pueden votar desde 7 ciudades designadas por el TSE en Estados Unidos de América (Houston, Los Ángeles, Miami, Nueva Orleans, Nueva York y Washington). Para ejercer este derecho deben contar con una cédula de identidad con domicilio en ese país. Este documento se tramita en los consulados durante los pocos días al año en que el Registro Nacional de las Personas dispone de funcionarios para tal fin. Para estas elecciones, se implementó el consulado móvil que recorrió los alrededores de las ciudades designadas durante dos días en cada caso.

Vale mencionar que si bien la cifra estimadas de hondureños en el exterior oscila entre 695 mil y 1,1 millones,¹⁵ el número de ciudadanos inscritos en el registro electoral en el exterior es 51.000. A pesar de que el número de registros ha ido aumentando con los años, sólo votan muy pocas personas (3.096 votos en 2013). Desde el inicio del programa de voto en el extranjero en 2001, la cantidad de votantes se ha mantenido casi constante.

En tal sentido, la MOE/OEA recomienda implementar un programa permanente de expedición de cédulas de identidad gratuitas en el extranjero. Asimismo, considera importante ampliar la cantidad de ciudades donde se recibe el sufragio de los migrantes.

¹⁵Según datos de la OIM, 7.43% de los hondureños vive en el exterior (OIM, 2017). Otras estimaciones (censo EUA 2010) apuntan a que la cifra podría oscilar alrededor de los 695,761 personas que nacieron en Honduras y viven en los Estados Unidos de América.

7. CONCLUSIÓN

ANTES del 26 de noviembre: las acusaciones de partidización del órgano electoral; la entrega de credenciales partidarias sin nombre a partidos con escasa votación real; el cambio del proveedor del sistema de transmisión y procesamiento poco antes de la elección, además del simulacro tardío y limitado del SIEDE; y la utilización de una mala práctica, una sentencia judicial para habilitar la reelección presidencial, lo que revivió la polarización generada por el golpe y la crisis política del 2009.

DURANTE la jornada electoral: el uso de encuestas de boca de urna como elementos de propaganda antes que información; el horario confuso de cierre de mesas, que aunque formalmente legal fue inusual y dejó gente en colas de votación; la falta de transmisión de datos oficiales hasta la 1:30 am del día siguiente; y la transmisión de sólo el 64% de las actas por la vía ATX.

DESPUÉS de la jornada electoral: la paralización de la transmisión de actas en línea el día lunes 27 de noviembre; el manejo de actas en el INFOP sin protocolos, con maletas sin custodios, abiertas o incompletas; la alteración del orden de carga y despacho de actas que no fue aleatorio; y la caída del servidor durante varias horas el día miércoles 29 de noviembre.

Por todo esto, además del estrecho margen de los resultados, la MOE/OEA informó que no tenía certeza sobre los resultados y recomendó los seis pasos detallados en este segundo Informe Preliminar.

La Misión agradece el reporte entregado por el TSE con información sobre la implementación de las actividades recomendadas por la MOE/OEA. Asimismo, es importante destacar que durante las últimas dos semanas los expertos de la Misión observaron de manera directa los procedimientos llevados a cabo.

En relación con la revisión y el cotejo de actas, la MOE/OEA consideró como positivo que el TSE decidiera que se contaran todas las boletas.

En el contexto de la observación post electoral, la MOE analizó un importante número de actas correspondientes al SIEDE y escrutinios especiales, así como a las fuerzas políticas en contienda (Partido Nacional, Partido Liberal y la Alianza de Oposición contra la Dictadura y el Partido Liberal). De esta revisión, la MOE puede concluir que en casi la totalidad de las actas hay coincidencia entre las oficiales y las obtenidas por los partidos. Sin embargo, existen algunos casos en los que se encontraron discrepancias inexplicables entre las actas de los tres partidos y las del TSE. Es importante notar que las copias de las actas en posesión de los partidos no cuentan con las medidas de seguridad para evitar su alteración o falsificación.

Sobre la revisión de la participación en los departamentos de Lempira, Intibucá, y La Paz, la MOE observó que los niveles coinciden con los datos históricos. Sumado a esto, vale resaltar que el TSE entregó a la MOE/OEA el listado con la información sobre los ciudadanos que participaron como miembros MER en los departamentos de Atlántida, Colón, Cortés, Francisco Morazán, y Yoro.

A partir del análisis técnico realizado, la Misión no puede confirmar que el SIEDE haya sido manipulado con dolo. Sin embargo, sí puede afirmar que no contó con las robustas medidas de

seguridad necesarias para garantizar su integridad.

A partir del análisis presentado en este reporte y del cúmulo de observaciones comprendidas en el primer informe preliminar, la MOE considera que ha observado un proceso de baja calidad electoral y por ende no puede afirmar que las dudas sobre el mismo estén hoy esclarecidas.

8. AGRADECIMIENTOS

La MOE/OEA agradece la apertura y la colaboración de las autoridades y funcionarios del Tribunal Supremo Electoral, así como de los actores del proceso electoral, las fuerzas de seguridad y del pueblo hondureño que permitieron el trabajo de la Misión.

Asimismo, agradece las contribuciones de Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Corea, España, Estados Unidos, Israel, Italia, Kazajistán, México, República Dominicana y Suiza.