

Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay

11 de octubre de 2021

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), encabezada por Juan Pablo Corlazzoli, saluda al pueblo de Paraguay tras las elecciones municipales del pasado domingo 10 de octubre. La Misión celebra la participación de la ciudadanía y felicita a las autoridades por la organización de los comicios en un contexto marcado por la implementación de la reforma electoral y la pandemia del coronavirus.

La MOE/OEA arribó al país el 2 de octubre y estuvo integrada por 18 especialistas de 12 nacionalidades diferentes. La Misión analizó distintos aspectos de los comicios, tales como la organización electoral, el uso de la máquina de votación, el sistema de justicia electoral, el financiamiento político electoral, la participación política de las mujeres, y la participación política de pueblos indígenas. Asimismo, sus especialistas dieron seguimiento a las recomendaciones emitidas por Misiones pasadas de la OEA. La mayoría de los integrantes de la Misión estuvo presente en el territorio nacional, mientras que otros llevaron a cabo sus funciones de manera remota.

Durante su estadía en Paraguay, la Misión sostuvo reuniones con autoridades electorales, funcionarios del gobierno, representantes de diversas fuerzas políticas y actores de la sociedad civil para escuchar sus opiniones. A partir de estos encuentros, del análisis de legislación y otros documentos, y de la observación directa, pudo llevar adelante un análisis integral del proceso electoral.

ETAPA PRE ELECTORAL

Reformas electorales

Tras las elecciones de 2018, el Congreso Nacional aprobó una serie de reformas en materia electoral que modificaron los medios para votar, la conformación de las listas para cargos plurinominales, y la regulación del financiamiento político. La Ley No.6318 de 2019 reformó el sistema de elección de convencionales constituyentes, senadores, diputados y parlamentarios del Mercosur, así como de los miembros de las juntas departamentales y municipales, estableciendo listas cerradas y desbloqueadas¹. De esta forma, se habilitó a los electores a escoger, dentro de una lista partidaria, a un candidato o candidata de su preferencia, lo que no era posible bajo el sistema anterior.

En cuanto a la modalidad de sufragio, la misma ley en la que se adoptó el esquema de listas desbloqueadas dispuso la utilización de sistemas de voto electrónico². Para dar cumplimiento a esta disposición, el TSJE definió que, tanto en las elecciones internas de las agrupaciones políticas como en las elecciones

¹ Artículo 1 de la Ley No. 6318.

² Artículo 3 de la de la Ley No. 6318.

municipales, se utilizarían máquinas electrónicas de votación que permitieran a los electores emitir, imprimir y verificar su voto, y que posibilitaran la automatización del escrutinio.

Por último, en materia de financiamiento político, la reforma estableció procesos de rendición de cuentas para las elecciones internas. Asimismo, introdujo ajustes en las disposiciones que regulan el manejo y control de los recursos, el reporte de ingresos y gastos, y la publicación de esta información en el portal del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

Impacto de la pandemia en las elecciones

Las elecciones municipales del 10 octubre de 2021 estaban originalmente programadas para celebrarse en 2020. Sin embargo, producto de la declaración de emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19 en el Paraguay, en mayo de 2020 el Congreso de la Nación emitió una ley para posponer dichas elecciones hasta por un año³. La ley también prorrogó hasta por un año el mandato de los intendentes y concejales municipales de todos los distritos del país hasta la toma de posesión de las nuevas autoridades municipales electas en el 2021⁴. Como consecuencia, estas últimas ocuparán sus respectivos cargos cuatro años y no cinco⁵.

En julio de 2020, el TSJE aprobó el nuevo calendario electoral, estableciendo que las elecciones internas simultáneas de las agrupaciones políticas se celebrarían el 20 de junio de 2021 y las elecciones municipales el 10 de octubre de 2021⁶.

La Misión observó que el TSJE elaboró un protocolo sanitario tanto para las elecciones internas como para las municipales, en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. El protocolo incluyó pautas a seguir por parte de las y los candidatos, electores, agentes electorales y funcionarios durante la etapa previa a los comicios, el día de las elecciones, así como durante las tareas presenciales en la sede central del TSJE, tribunales locales, juzgados, oficinas de los registros electorales y locales de votación⁷. Entre otras medidas, el protocolo estableció la obligatoriedad de:

- Prever un lugar de acceso y otro de salida de personas en los locales de votación con más de una entrada para mejorar la circulación de electores y evitar aglomeraciones.
- Fijar carteles informativos a la entrada de cada local de votación sobre las medidas de bioseguridad a ser implementadas: uso obligatorio de mascarillas en todo momento, control de temperatura, lavado y desinfección de manos, y distancia física de dos metros entre personas.

³ Ley No.6547.

⁴ Artículo 3 de la Ley No.6547.

⁵ Artículo 6 de la Ley No.6547.

⁶<https://tsje.gov.py/noticias/leer/8656-tsje-dispone-como-fecha-para-las-elecciones-municipales-el-10-de-octubre-del-2021.html>

⁷ https://tsje.gov.py/download_rrhh.php?id=2021-manual-PROTOCOLO-BIOSEGURIDAD.pdf

- Designar a coordinadores del protocolo sanitario en los locales de votación.
- Contar con un flujo unidireccional de votantes y que la fila no exceda las 10 personas.
- Evitar la aglomeración de personas fuera de los locales de votación (la Policía Nacional fue la responsable de hacer cumplir esta medida).

La Misión destaca, además, que todos los agentes electorales debieron participar de un módulo de capacitación sobre el protocolo sanitario y sus medidas para prevenir el contagio de la COVID-19⁸.

Por otra parte, la Misión fue informada acerca de la suspensión de los aportes electorales del 2020 por concepto de financiamiento permanente de las organizaciones políticas, como producto de las medidas de contención del gasto ante la pandemia. La Misión comprende las presiones fiscales que en la actualidad experimentan la mayoría de los países del mundo, pero considera importante el cumplimiento de dichas obligaciones legales con el fin de evitar interrupciones en la operación diaria de las agrupaciones políticas, especialmente de aquellas que dependen en gran medida del aporte público para subsistir.

Actividades preparatorias de los comicios

Durante la semana previa a las elecciones, la Misión mantuvo reuniones con funcionarios del TSJE e integrantes de algunas juntas cívicas y oficinas distritales para conocer sobre los avances en la organización y logística electoral. La Misión constató que el cambio en la forma de emisión del sufragio supuso un desafío para el TSJE, por la necesidad de llevar adelante campañas masivas de divulgación de información para que funcionarios y electores se familiarizaran con las máquinas de votación.

La Misión observó que el TSJE dispuso de un simulador online en su página web, que emulaba el proceso de votación. Asimismo, ubicó máquinas de prueba en lugares particularmente concurridos, como estaciones de ómnibus y centros comerciales, para que los ciudadanos interesados pudieran familiarizarse con estas. De acuerdo con los datos recibidos, previo a las elecciones, el TSJE capacitó a 5.283 funcionarios y divulgó información a 535.233 ciudadanos sobre el uso y manejo de las máquinas de votación⁹.

La MOE/OEA también dio seguimiento a la preparación y distribución de los materiales electorales. La Misión constató que el TSJE llevó adelante distintos procesos de verificación de los maletines en su sede central antes de su despacho. Finalizados estos ejercicios de control, los maletines fueron remitidos a las juntas cívicas, encargadas de su distribución a los centros de votación.

Días antes de las elecciones, en los municipios de Villarrica, Itacurubí de la Cordillera y Yataity se encontraron boletines firmados (a ser utilizados en la máquina de votación) dentro de uno de los maletines electorales. El director de Recursos Electorales del TSJE manifestó a la Misión que se

⁸<https://tsje.gov.py/noticias/leer/9226-protocolo-sanitario-para-las-elecciones-del-2021-evitara-propagacion-del-covid-19.html>

⁹ Plan Nacional de Capacitación del TSJE.

reemplazarían los boletines¹⁰ y que se abriría un proceso sumario administrativo a todas las personas que había tenido algún rol en la distribución de estos materiales. La Misión valora la celeridad con que se actuó para reemplazar los boletines e insta a las autoridades a avanzar rápidamente en el esclarecimiento de estos incidentes.

Violencia político-electoral

La MOE/OEA observó que se registraron varios incidentes de violencia contra actores involucrados en el proceso electoral antes de las elecciones. Diferentes partidos con los que se entrevistó la Misión manifestaron su preocupación por esta situación e indicaron que en algunas regiones la violencia electoral se había incrementado notablemente con respecto a elecciones pasadas.

La Misión tuvo conocimiento del asesinato de cuatro candidatos a concejal, así como de amenazas y atentados contra candidatos a intendentes o intendentes salientes y sus familiares. La MOE/OEA condena estos episodios y exhorta a las autoridades a avanzar con celeridad en la investigación de los hechos y llevar a los responsables ante la justicia. La violencia no tiene cabida en democracia.

La Misión considera fundamental evitar que este tipo de episodios se normalice y resalta la importancia de atacar la violencia electoral de manera decidida y pronta. La experiencia demuestra que cuando esta problemática no se aborda a tiempo, escala y resulta muy difícil prever hasta dónde puede llegar.

JORNADA ELECTORAL

El día de las elecciones la Misión visitó 26 centros de votación en la capital Asunción y en los departamentos Central, Guairá y Presidente Hayes, y observó los comicios desde la apertura hasta el cierre de las mesas de votación, así como el escrutinio de votos. Alrededor de las 8:00 a.m. prácticamente todos los centros se encontraban operando con normalidad.

Durante la jornada electoral la Misión observó largas filas en la mayoría de los locales de votación que visitó, aunque en general se sufragó con fluidez. También se observó en algunos locales el incumplimiento de las medidas de distanciamiento social, consideradas esenciales para prevenir la propagación de la COVID-19. Respecto a las demás medidas de bioseguridad, se constató el uso generalizado de mascarillas, tanto por parte de los electores como de los miembros de mesa, así como productos y estaciones de desinfección en todos los recintos. Estos últimos, en su mayoría, se ubicaron en espacios abiertos que permitieron la circulación del aire.

Los centros de votación visitados por la Misión contaron con los materiales electorales esenciales y los funcionarios tenían conocimiento sobre los procedimientos y el funcionamiento de la máquina de

¹⁰ Las papeletas de Villarica fueron reemplazadas. En Cordillera y Yataity excluyeron a las papeletas firmadas.

votación. La Misión destaca positivamente la alta participación de mujeres como miembros integrantes de mesa y reconoce su compromiso con el fortalecimiento de la democracia paraguaya.

La MOE/OEA constató la presencia de apoderados de las agrupaciones políticas y observadores electorales de una organización nacional. La Misión valora positivamente que grupos ciudadanos realicen sus propios ejercicios de observación y espera que en el futuro se multipliquen estas iniciativas, en el marco de un reglamento dictado por el TSJE.

Durante la jornada electoral la MOE/OEA también observó que en algunos locales de votación los espacios delimitados para sufragar no garantizaron el carácter secreto del voto, dado que las máquinas de votación se colocaron en zonas abiertas que permitían el libre tránsito por detrás de quien se encontraba votando. La Misión notó, además, que en algunos centros había un gran número de personas que no se encontraban votando ni contaban con una credencial que los identificara como agentes electorales. Dado el contexto sanitario, es importante que solamente estén en los centros los ciudadanos que esperan para votar y quienes cumplen alguna función específica en el centro.

Los observadores de la MOE/OEA reportaron, por otra parte, que algunos electores fueron asistidos al momento de votar por miembros de mesa. Según el Código Electoral, el voto asistido se permite únicamente en caso de que el elector esté físicamente impedido para marcar los boletines e introducirlos en la urna, para lo que podrá asistirse en una persona de confianza.

La Misión también tuvo conocimiento de reportes sobre personas detenidas por fotografiar el voto o utilizar el teléfono celular dentro del recinto de votación, conducta prohibida por el Código Electoral¹¹ y asociada con la compra de votos. La Misión también tuvo conocimiento de presencia de veedores de las agrupaciones políticas portando insignias en un centro de votación ubicado en Asunción, lo que está prohibido por ley¹².

La Misión hace notar con preocupación que medios de comunicación difundieron proyecciones de resultados a partir de sondeos de boca de urna a lo largo de la jornada electoral, mientras las mesas de votación todavía se encontraban abiertas. Esta es una mala práctica en el Paraguay que se repite elección tras elección y sobre la cual la OEA ya ha realizado recomendaciones.

Finalmente, la Misión tuvo conocimiento de que 497 de las 11.913 máquinas de votación en las mesas fueron reemplazadas durante la jornada electoral¹³ debido a diferentes fallas en su operación. Dicho reemplazo, sin embargo, no afectó el desarrollo normal de los comicios.

¹¹ Código Electoral, artículo 195

¹² Código Electoral, artículo 186

¹³ Información entregada a la Misión por el TSJE.

La jornada transcurrió sin incidentes significativos y los centros de votación cerraron a las 17:00 horas, tal y como estaba previsto. Finalmente, alrededor de las 18:00 horas el TSJE inició la divulgación de los resultados a través del sitio web diseñado para ese fin. La transmisión avanzó sin interrupciones ni contratiempos. La Misión saluda que la población haya tenido acceso a los resultados la misma noche de la elección a través de este recurso y de los diferentes medios de comunicación.

La Misión tuvo conocimiento de un incidente aislado que tuvo lugar tras el cierre de la votación en el municipio de Martínez de Irala, departamento de Alto Paraná. De acuerdo con la información recibida, simpatizantes de una agrupación política atacaron una escuela, así como un edificio de la justicia electoral y la municipalidad. La Misión reitera nuevamente su condena a cualquier forma de violencia.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En el interés de contribuir con el fortalecimiento de la democracia en el Paraguay, y a partir de un análisis detallado de la legislación vigente, de los datos recabados por sus especialistas, y de lo observado el día de las elecciones, la Misión presenta a continuación sus hallazgos y recomendaciones preliminares.

Participación política de las mujeres

Tal y como lo han señalado misiones previas de la OEA, Paraguay es uno de los países de América Latina con los niveles más bajos de participación de mujeres en los distintos espacios de representación política¹⁴. Desde 1996, el Código Electoral establece únicamente para las elecciones internas de los partidos una cuota mínima del 20% a favor de las mujeres, una de las más bajas de la región, y un mandato de posición por el cual tan sólo una de cada cinco candidaturas debe ser ocupada por una mujer. A contramano de la tendencia regional, esta legislación no ha sido modificada en los últimos 25 años, a pesar de haber demostrado ser muy poco efectiva para favorecer el acceso de las mujeres a los cargos públicos electivos.

Como se indicó anteriormente, para este proceso electoral el Congreso Nacional estableció el desbloqueo de listas y el voto preferencial tanto para las elecciones internas como para las generales y municipales. La Misión advierte que, bajo este nuevo sistema, la legislación de cuotas con el que cuenta Paraguay, de por sí débil, pierde eficacia, como lo indica la abundante bibliografía en la materia; y que es necesario desarrollar nuevos mecanismos que ofrezcan garantías de que las mujeres sean elegidas en las internas y puedan finalmente acceder a los cargos.

La Misión advierte, asimismo, que el desbloqueo de las listas obliga a los y las candidatas a llevar adelante campañas individuales. Las candidatas con las que la MOE/OEA se entrevistó manifestaron que esto les

¹⁴ El porcentaje de mujeres parlamentarias en Paraguay es del 16,3%, mientras que el promedio en América Latina es del 32,9%. El porcentaje de mujeres intendentas (alcaldesas) en Paraguay es del 10,4%, mientras que el promedio en América Latina es del 15,5% (Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL).

impacta negativamente, dado que suelen tener mayores dificultades para acceder a recursos con los cuales promocionar sus candidaturas. Se advierte, asimismo, que la legislación vigente no contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a las mujeres.

La Unidad de Género del TSJE, que se ha fortalecido en los últimos años y ha asumido un rol más activo en la promoción de la participación de las mujeres, informó que en estas elecciones se inscribieron 4.888 candidatas titulares a las juntas municipales, lo que equivale apenas a un 31,5% del total de postulantes. En las elecciones para las intendencias, por su parte, compitieron 717 candidatos (87%) y 106 candidatas (13%). Los datos de la Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP) indican que sólo un 11,8% de las intendencias quedarían en manos de mujeres, por debajo del promedio regional.

La Misión resalta que Paraguay debe profundizar los esfuerzos para cumplir con los compromisos internacionales suscritos para garantizar la participación política de las mujeres, entre ellos los contenidos en la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵ Debido a que la legislación no ha sido modificada en 25 años, es importante que en Paraguay se dé un nuevo debate nacional sobre la participación política de la mujer. La organización considera este un tema tan prioritario que ofrece sus buenos oficios para encontrar soluciones que fortalezcan la participación política de la mujer en el país.

Con el objetivo de revertir la alarmante subrepresentación de las mujeres en la política paraguaya, y en seguimiento a múltiples recomendaciones realizadas por misiones previas de la OEA en el país, se sugiere:

- Establecer mecanismos para garantizar la conformación paritaria de las listas de candidaturas. En el caso de que se mantenga el sistema de listas desbloqueadas, se sugiere introducir un doble voto preferente, de manera tal que cada elector deba escoger a un candidato y a una candidata de su preferencia.
- Establecer por vía legal que un porcentaje específico de los aportes y subsidios electorales entregados a las agrupaciones políticas deba ser destinado a la formación y empoderamiento de las mujeres dentro de las organizaciones políticas, así como a sus campañas electorales.
- Encargar al TSJE la asignación y control del uso de los tiempos que cada partido tiene en radio, televisión y medios escritos para que su distribución no quede a discreción de las organizaciones políticas, sino que se garantice un reparto equitativo entre candidatos y candidatas.

Violencia política contra las mujeres

De acuerdo con información recibida por parte de diversas candidatas, expertas y representantes de la sociedad civil con las que la MOE/OEA se reunió, la violencia política contra las mujeres es una problemática histórica de la política paraguaya. Varias entrevistadas manifestaron haber sufrido esta

¹⁵ <https://www.pj.gov.py/contenido/136-secretaria-de-genero/863>

práctica a lo largo de su trayectoria política, sea bajo la forma de burlas, difamaciones, amenazas o agresiones físicas. Las candidatas y expertas consultadas también señalaron que, producto del desbloqueo de las listas, se generó una fuerte competencia a lo interno de las agrupaciones políticas que incrementó la violencia política contra las mujeres.

La Misión constató que actualmente no existe en el país una ley que tipifique específicamente esta conducta y que establezca mecanismos para su prevención y sanción. Las autoridades electorales no han desarrollado protocolos para el tratamiento de estos casos y no existen canales de denuncia al interior del TSJE. La MOE/OEA advierte, asimismo, que no existe un monitoreo de los casos de violencia política y no se cuentan con datos oficiales en la materia, lo que contribuye a la invisibilización de este fenómeno.

Para hacer frente a esta problemática se recomienda:

- Avanzar en la elaboración de normativa para la prevención y sanción de la violencia política contra las mujeres. La Ley Modelo Interamericana formulada por la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) puede servir de referencia en este campo.
- Apoyar la creación de un observatorio de la violencia política contra las mujeres que registre los casos que se presenten, genere datos estadísticos, elabore protocolos de acción, y de seguimiento a la implementación de las leyes que se promulguen para combatir esta problemática.

Participación política de los pueblos indígenas

De acuerdo con datos del censo del 2012, la población indígena en Paraguay alcanza aproximadamente las 120.000 personas¹⁶. La Misión observó, sin embargo, que el padrón electoral no cuenta con información sobre la autoidentificación de los electores¹⁷, lo que impide conocer en qué porcentajes estas poblaciones participan del proceso electoral.

Expertos/as y representantes de las comunidades indígenas con los que se entrevistó la Misión indicaron que uno de los obstáculos principales para la participación de estas poblaciones es la falta de cedulação, especialmente en la Región Occidental del país. La Misión destaca el convenio entre el TSJE, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y la ONG Tierra Viva para acelerar la cedulação de personas indígenas¹⁸. A su vez, advierte que, de acuerdo con los datos recibidos, el proceso avanza de manera lenta y su capacidad es insuficiente para atender el alto número de personas indígenas sin cedulação.

¹⁶ El censo señala que hay 117.150 indígenas, sin pregunta de autoidentificación.

<https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/atlas-demografico/Atlas%20Demografico%20del%20Paraguay,%202012.pdf>

¹⁷ El derecho a la auto identificación se encuentra establecido en el convenio 169 de la OIT.

¹⁸<https://tsje.gov.py/noticias/leer/9083-justicia-electoral--instituto-paraguayo-del-indigena-y-ong---s-proyectan-impulsar-campana-civico-electoral-y-cedulaacion.html>

Otro de los obstáculos a la participación señalado por las personas entrevistadas es que los locales de votación suelen estar alejados de las comunidades y aldeas indígenas. Si bien para esta elección se habilitaron tres locales nuevos en distintas comunidades en el Departamento de Presidente Hayes¹⁹, la ubicación alejada de los locales de votación es todavía una barrera para la mayoría de estas poblaciones.

Respecto a la participación de personas indígenas como candidatas y candidatos, el marco jurídico vigente no contempla ningún tipo de acción afirmativa. Tampoco es posible conocer el porcentaje de candidaturas de personas indígenas, dado que al momento de su inscripción no se solicita información sobre su autoidentificación étnica.

La Misión también observó con preocupación la dificultad que enfrentan las poblaciones indígenas para constituir partidos o movimientos políticos propios, ya que la presentación de los documentos para ello debe hacerse en el Tribunal Electoral de la capital²⁰, se debe contar con patrocinio de abogado²¹ y todos los documentos deben estar protocolizados por Escribanía Pública²². Cabe señalar, además, que en Paraguay no existen los partidos de alcance local y que los movimientos políticos se extinguen luego de cada elección, lo que obliga a sus miembros a repetir el proceso de inscripción en los siguientes comicios.

En función de lo expuesto la MOE/OEA recomienda:

- Explorar mecanismos para incorporar información sobre autoidentificación étnica en el padrón electoral y generar estadísticas sobre la participación electoral de estas poblaciones. Esta información debe recopilarse y resguardarse teniendo en cuenta los más altos estándares internacionales de protección de datos personales.
- Convertir la cedulação de personas indígenas en una política estatal sostenida con recursos suficientes, y con metas y plazos claros de cumplimiento.
- Incorporar en la ficha de inscripción de candidaturas una casilla opcional para la autoidentificación étnica.
- Evaluar la posibilidad de reducir los trámites y costos para la constitución de agrupaciones políticas indígenas.
- Asegurar el número adecuado de locales de votación en comunidades y aldeas indígenas, a partir de estadísticas confiables y como parte de una política estatal.

¹⁹ Memorando D.G.R.E. N° 127/2017.

²⁰ Artículo 18 del Código Electoral.

²¹ Artículo del 58 del Código Procesal Civil.

²² Artículo del 17 del Código Electoral.

- Crear en el TSJE una dependencia encargada del diseño y evaluación de políticas para la promoción de la participación política de los pueblos indígenas.

- Aplicar un enfoque de género en las diversas políticas e iniciativas que se implementen.

Financiamiento político

Paraguay tiene un sistema de financiamiento político mixto con aportes de origen privado y público. Estos últimos tienen lugar a través de (1) el aporte estatal, que se entrega anualmente al inicio del año, (2) el subsidio electoral, que se entrega luego de las elecciones; y (3) garantizando un acceso igualitario a medios de comunicación 10 días antes del cierre de las campañas.

De acuerdo con la ley²³, el subsidio electoral se distribuye exclusivamente en función del número de votos que obtiene cada partido²⁴ y su entrega se realiza con posterioridad al acto electoral, sin permitir anticipos. Tal como lo han señalado misiones previas de la OEA, este esquema perjudica a las agrupaciones políticas más pequeñas, que cuentan con un acceso limitado al crédito²⁵. Se advierte, asimismo, que la ley no establece criterios sobre cómo cada partido debe distribuir los subsidios entre sus candidaturas. Esta omisión resulta particularmente problemática bajo el nuevo sistema de listas desbloqueadas, en el que cada candidato/a requiere de fondos para realizar su propia campaña.

En materia de control y rendición de cuentas, en el 2020 se introdujeron cambios significativos a la regulación del financiamiento político.²⁶ Se destaca que se haya otorgado al TSJE competencias para fiscalizar los fondos que alimentan las campañas internas de los partidos²⁷, tal como había sido recomendado por la Misión en 2018. Asimismo, se valora positivamente que se haya facultado al TSJE para controlar la actividad financiera de los candidatos a nivel individual – y no únicamente a nivel de agrupación política – tanto para las elecciones generales y departamentales como para las municipales. La Misión celebra, por otra parte, la creación de la Unidad Especializada de Fiscalización de Financiamiento Político en el TSJE y los esfuerzos por implementar controles cruzados con la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), la Subsecretaría de Estado de Tributación y la Contraloría General de la República.

Si bien las reformas introducidas a la legislación y la nueva institucionalidad suponen un avance en materia de control y transparencia del financiamiento, la Misión considera que es necesario atender algunos

²³ Ley No. 4743.

²⁴ (15%) de un jornal mínimo por cada voto válido obtenido para el Congreso Nacional en las últimas elecciones, e igual porcentaje por cada voto válido obtenido para las Juntas Departamentales o Municipales en las últimas elecciones para dichos cargos.

²⁵ Artículo 3 de la Ley 4743/12.

²⁶ La Ley 6501/20 promulgada el 18 de febrero de 2020, “Modifica la Ley 4.743/12, que regula el financiamiento político, modificada por Ley 6.167/18 y modifica la Ley 834/96, que establece el Código Electoral Paraguayo”.

²⁷ Artículo 2 de la Ley 6501/20 y artículo 64 de la Ley 6167/18.

aspectos sustanciales y procedimentales aún no cubiertos por la normativa. En primer lugar, la legislación vigente no contempla topes de gastos para las elecciones municipales. Se advierte, asimismo, que los reportes financieros de los partidos se entregan con posterioridad a la elección, lo que dificulta las tareas de control de la autoridad electoral y el monitoreo por parte de la ciudadanía. La verificación de la información reportada por los partidos es esencial para evitar la infiltración de dinero proveniente de fuentes ilícitas en las campañas. Este es un peligro que preocupa profundamente a distintos actores con los que se reunió la Misión.

La MOE/OEA constató, además, otras problemáticas que deben ser abordadas, como la ausencia de capacidad interna de algunas de las agrupaciones políticas para cumplir con las nuevas regulaciones y complicaciones relacionadas con el diligenciamiento de los formularios de declaración y la apertura de cuentas bancarias de los candidatos y organizaciones políticas. Por último, se observa que existe una gran dispersión normativa que dificulta la identificación de obligaciones, sanciones y fuentes prohibidas y permitidas de financiamiento.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Evaluar la entrega de subsidios electorales con anterioridad a la elección y establecer criterios para garantizar el reparto equitativo de estos recursos al interior de los partidos.
- Establecer límites a los gastos de las campañas en las elecciones municipales.
- Avanzar hacia un esquema de reporte de ingresos y gastos de campaña en tiempo real, que facilite el control por parte de las autoridades y de la ciudadanía.
- Aprovechar la información reportada por las agrupaciones políticas para analizar la efectividad de las nuevas regulaciones, generar estadísticas y alertas, e identificar vulnerabilidades.
- Fortalecer las capacidades de las agrupaciones políticas para cumplir con la legislación en materia de rendición de cuentas.
- Trabajar junto con los partidos y las instituciones del sistema bancario para facilitar la apertura de las cuentas de ingresos y gastos de campaña.

Justicia Electoral

La Misión observó una gran dispersión de las reglas que regulan la materia electoral, tanto en su dimensión administrativa como jurisdiccional. Algunas modificaciones legislativas recientes no han sido integradas al cuerpo normativo, mientras que las disposiciones derogadas permanecen en el texto de la

ley original²⁸. Lo anterior dificulta el conocimiento de las normas aplicables por parte de los actores que participan en el proceso electoral.

Por otra parte, la Misión constató que actualmente no existe una plataforma digital que permita al público consultar las resoluciones y sentencias del TSJE, juzgados y tribunales electorales en tiempo real, así como acceder al acervo jurisprudencial. La MOE/OEA resalta que el acceso universal y ágil a las actuaciones de la justicia electoral fortalece la transparencia del proceso electoral y la confianza ciudadana en el mismo.

Finalmente, la Misión observó que, a pesar de los esfuerzos que realizan tanto las fiscalías como los juzgados electorales para investigar y perseguir las faltas electorales, la ausencia de una reglamentación para sancionar dichas faltas implica, en la práctica, que en su mayoría las denuncias no dan lugar a penalizaciones. Esta situación no contribuye a la construcción de una cultura de legalidad electoral e implica que se desaprovechen recursos valiosos de la justicia electoral.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Publicar las versiones actualizadas de las principales leyes y códigos en materia electoral.
- Unificar los delitos electorales en un único cuerpo normativo.
- Crear una plataforma digital para acceder a las resoluciones y sentencias del TSJE y de los juzgados y tribunales electorales en tiempo real, así como su jurisprudencia.
- Reglamentar el procedimiento para imponer sanciones por violación a las faltas electorales establecidas en la legislación.

Difusión de bocas de urna

Al igual que en las elecciones generales y departamentales del 2018, la Misión observó en estos comicios la difusión de resultados de sondeos de bocas de urna durante la jornada electoral. La OEA ha señalado en reiteradas oportunidades que esta es una mala práctica que busca influenciar indebidamente a los electores y que puede generar expectativas equivocadas sobre los resultados. En este proceso, el impacto de las bocas de urna fue todavía mayor, dado el número reducido de encuestas realizadas previo a los comicios.

Si bien la difusión de bocas de urnas durante la votación se encuentra prohibida por el código electoral²⁹, algunos medios han conseguido por vía de la acción de inconstitucionalidad que la Corte Suprema de Justicia declare inconstitucional dicha prohibición. Cabe señalar, sin embargo, que en el sistema de justicia constitucional paraguayo la declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal suspende su aplicación únicamente para las partes solicitantes. Como consecuencia, actualmente algunos medios se

²⁸ Por ejemplo, ver las leyes 6318, 6167 6501.

²⁹ Artículo 306 de la Ley 834/96.

encuentran habilitados para difundir libremente sus bocas de urnas, sin ningún tipo de regulación, y otros se encuentran limitados por la prohibición. Como señaló la Misión en 2018, esta situación supone una clara vulneración a los principios de igualdad y equidad en el proceso electoral.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Emitir una nueva legislación que regule la difusión de boca de urna, garantizando que todos los medios se encuentren en igualdad de condiciones y procurando que no se influya indebidamente sobre los electores durante la votación.

Tecnología electoral

Para la implementación el voto electrónico, el TSJE arrendó a un proveedor externo máquinas de votación. De acuerdo con los requisitos establecidos por el Tribunal, las máquinas permitieron a los electores votar y luego grabar en un boletín las opciones seleccionadas, tanto de manera impresa como digital en un chip. Los equipos contaban, asimismo, con un lector que permitió realizar el escrutinio de los votos de manera automatizada una vez finalizada la jornada. La Misión observó que la implementación de la máquina de votación agilizó el escrutinio en la mesa, eliminó errores en la confección de las actas y evitó interpretaciones sobre la validez o nulidad de los votos.

La Misión fue informada de que, en las semanas previas a los comicios, el TSJE llevó adelante pruebas de funcionamiento de los equipos. Sin embargo, las pruebas de seguridad fueron realizadas enteramente por la empresa proveedora. La Misión destaca que el TSJE elaboró documentación indicando cómo se debía proceder el día de la elección ante distintos tipos de fallas que pudieran presentar los equipos.

Se resalta, además, que el TSJE dispuso de un importante número de máquinas de votación de contingencia para reemplazar a las que presentaron problemas de funcionamiento. Como se indicó, durante la jornada debieron ser reemplazadas 497 máquinas, equivalente a casi un 4% del total³⁰.

A partir de lo observado, la Misión considera que existen oportunidades de mejora en la implementación del sistema de votación. De cara a futuros procesos electorales, se recomienda:

- Que además de las pruebas que lleva adelante la empresa, el TSJE realice sus propias pruebas técnicas (*testing*) y audite exhaustivamente los sistemas, equipos y chips para que el propio tribunal pueda constatar su seguridad y eficiencia.
- Dado que la credencial del presidente de mesa es el dispositivo que permite activar el equipo para el inicio del proceso y para la realización del escrutinio, se sugiere separar el chip y la clave que figuran en la

³⁰ Información entregada a la Misión por el TSJE.

acreditación, con la finalidad de tener un doble factor de autenticación al momento de activar las máquinas y realizar el escrutinio.

-Revisar el diseño de los anaqueles que se colocan sobre las máquinas de votación, así como la ubicación de estas en los centros, con el objeto de garantizar la secrecía del voto.

Organización electoral

Padrón electoral

El padrón electoral en Paraguay se confecciona con base en el Registro Cívico Permanente (RCP), que es el listado de los ciudadanos que reúnen los requisitos para ser electores. Desde el 2012, las personas que cumplen 18 años de edad son automáticamente agregadas al RCP, para lo que se extrae la información de la base de cedulación que gestiona el Departamento de Identificaciones del Ministerio del Interior. De este modo, los datos que figuran en el registro son aquellos que las personas indican al momento de tramitar la cédula de identidad. Sin embargo, tal como señaló la MOE en 2018, el formato con el que se ingresa la información al sistema de cedulación no está estandarizado³¹ y los datos pueden estar desactualizados, por lo que los domicilios incorporados al RCP pueden ser inexactos.

La Misión fue informada, por otra parte, de que para inscribirse por primera vez en el RCP o para solicitar una reinscripción, las personas deben acercarse a las oficinas distritales de registro donde un funcionario completa de manera manual una serie de talonarios con la información del ciudadano/a, los cuales son remitidos a la oficina central de registro para proceder a actualizar el RCP. La Misión conoció que para estas elecciones se aplicó en el distrito capital un plan piloto para automatizar el proceso de inscripción ciudadana, a través de un Sistema de Inscripción Informatizada (SII). El SII permite que en las oficinas distritales los datos de los ciudadanos que solicitan la inscripción sean ingresados directamente a una plataforma informatizada e incorporados de manera automática en la base de datos central del RCP. La misión destaca que la informatización de este proceso evita problemas como la ilegibilidad de los talonarios llenados a mano o el extravío de la documentación física.

En función de lo observado, la MOE/OEA recomienda:

- Expandir progresivamente el uso del Sistema de Inscripción Informatizada a las oficinas distritales del Registro Electoral.

³¹ No existe un formato que la persona deba seguir al momento de reportar la información de domicilio. De esta forma, en la base de cedulación el ciudadano puede ingresar el nombre de una calle, o de un barrio, o de un distrito, lo que dificulta establecer con precisión dónde vive cada elector. Funcionarios del TSJE informaron que recientemente se ha incorporado al formulario de cedulación una casilla en la que la persona debe indicar necesariamente su distrito, lo que facilita la ubicación de su domicilio, pero que aún hace falta avanzar en la estandarización de esta información.

- Trabajar conjuntamente con el departamento de identificaciones y la policía nacional para estandarizar el formato en el que los ciudadanos/as reportan su información al momento de tramitar su cédula, de manera tal que el domicilio pueda ser establecido con precisión.

Integración y capacitación de las mesas de votación

El código electoral señala que los miembros de mesa deben ser seleccionados de entre los candidatos propuestos por los partidos políticos con mayor número de bancas en el Congreso. En 2018, la Misión señaló la falta de aplicación de un criterio uniforme en los nombramientos realizados por los jueces electorales y la falta de claridad respecto de si las concertaciones tenían derecho o no a integrar las mesas de votación, dado que la normativa vigente menciona únicamente a los partidos políticos³².

La MOE/OEA observó que para este proceso el TSJE había establecido por la vía de la jurisprudencia criterios más claros sobre cómo deben integrarse las mesas de votación, aplicando el principio de pluralidad y permitiendo que las concertaciones estén representadas en las mesas. Sin embargo, la Misión advierte que, dado que la ley reserva exclusivamente los puestos en las mesas de votación para las organizaciones con mayor cantidad de escaños en el Congreso Nacional, las agrupaciones nuevas o más pequeñas, o los movimientos políticos (de alcance subnacional), no puedan estar representados en las mesas.

La MOE/OEA observó, por otra parte, que- de acuerdo con la normativa vigente- los nombramientos de los miembros de mesa no quedan firmes sino hasta 15 días antes de los comicios. En función de estos plazos, el TSJE se ve obligado a iniciar las capacitaciones sin tener certeza de quiénes son las personas que efectivamente ocuparán las mesas. La MOE/OEA observó, asimismo, que la capacitación se hace exclusivamente a solicitud de las agrupaciones políticas y que, antes de los comicios, el TSJE no cuenta con información sobre qué porcentaje de las personas seleccionadas para ser miembros de mesa han sido capacitadas.

La Misión recomienda:

- Evaluar mecanismos para garantizar que los partidos nuevos o más pequeños y los movimientos de alcance subnacional tengan algún grado de participación en las mesas de votación, especialmente en las elecciones municipales.
- Adelantar el plazo máximo para el nombramiento de los miembros de mesa de modo que las autoridades tengan un listado cierto de las personas que deben capacitar para ejercer dicha función.
- Establecer la obligatoriedad de las capacitaciones y asegurar que estas se lleven adelante de acuerdo con cronogramas establecidos por el TSJE.

³² Artículo 177 de la Ley No.834/96.

- Llevar un registro estadístico completo que permita monitorear el avance de las capacitaciones.

Cadena de custodia del material electoral

La Misión dio seguimiento a los procesos de preparación y distribución del material electoral en la semana previa a la elección. Como se indicó, el TSJE realizó en su sede central un control del 100% de los maletines electorales antes de distribuirlos. Adicionalmente, las agrupaciones políticas tuvieron la posibilidad de participar de otro ejercicio de control, en el que seleccionó al azar una mesa por distrito y se verificaron los materiales.

De acuerdo con lo planificado, una vez concluidos los procesos de control, el TSJE envió los maletines lacrados desde su sede central hacia las oficinas distritales, donde fueron entregados por los jueces electorales a las Juntas Cívicas. Sin embargo, la Misión observó que el TSJE no contaba con mecanismos de georreferenciación de los vehículos que transportaban los maletines con el material electoral y que los vehículos no contaron con acompañamiento policial.

Una vez que el material electoral llegó a las oficinas distritales, las Juntas Cívicas tuvieron la potestad de abrir la totalidad o parte de los maletines con el fin de verificar que estos estuvieran completos. Si bien los incidentes registrados en la etapa pre electoral constituyeron hechos aislados, la Misión considera que este caso ilustra la importancia de minimizar las instancias de manipulación del material electoral.

De cara a futuros procesos electorales, se recomienda:

- Garantizar la custodia de los maletines electorales por parte de la policía nacional en todo momento, inclusive durante su envío a las oficinas distritales.
- Explorar la posibilidad de contar con mecanismos de georreferenciación para los vehículos utilizados para distribuir los materiales.
- Establecer por la vía normativa que, una vez que los maletines son verificados y lacrados en la sede central el TSJE, estos no podrán abrirse sino hasta el día de las elecciones.

Inclusión

El artículo 91 del Código Electoral³³ establece que “no podrán ser electores: Los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios.” Tal como señaló la Misión en el 2018, esta disposición es contraria al artículo 46 que indica que: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones.” Igualmente, es contraria el artículo 58 constitucional que “Garantiza a las personas con discapacidad el disfrute de los derechos en igualdad de oportunidades”.

³³ Ley 834/96.



Si bien se recibió información por parte de las autoridades electorales de que el mencionado artículo no aplica en la práctica, y de que incluso existe material instructivo en lenguaje de señas sobre cómo votar, la restricción permanece en el ordenamiento legal. La Misión insta al Congreso Nacional a revisar la normativa a la luz de los tratados internacionales en la materia y las disposiciones establecidas en la Constitución Nacional.

Agradecimientos

La Misión agradece al gobierno de la República del Paraguay, especialmente al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Tribunal Superior de Justicia Electoral, a las agrupaciones políticas, a las candidatas y candidatos, a las organizaciones de la sociedad civil y a otros actores con quienes se reunió por su apertura y disposición para compartir sus perspectivas y puntos de vista sobre los diferentes aspectos del proceso electoral. Estos intercambios enriquecieron el trabajo de la Misión y contribuyeron de manera significativa a su éxito.

Asimismo, la Misión agradece a los gobiernos de Corea, Estados Unidos, Francia, Países Bajos y República Dominicana por las contribuciones financieras que hicieron posible este despliegue.