

Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Paraguay

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (OEA) desplegada en Paraguay, encabezada por la Ex Presidenta Laura Chinchilla, para las elecciones Generales y Departamentales del 22 de abril destaca que la jornada electoral transcurrió de manera pacífica y felicitó a la ciudadanía por el compromiso cívico demostrado en este proceso.

Como parte de la Misión, se desplegó un equipo para observar las elecciones primarias simultáneas de los partidos el pasado 17 de diciembre de 2017. Para estos comicios, la OEA desplegó a un equipo de 40 expertos y observadores de 14 nacionalidades diferentes, y realizó un análisis sustantivo en materia de organización y tecnología electoral, financiamiento de campañas, participación política de las mujeres y justicia electoral.

Durante la etapa pre-electoral, la Misión sostuvo reuniones con las principales fuerzas políticas, incluyendo al Partido Movimiento Político Indígena Plurinacional, que por primera vez participó en un proceso electoral. El día de la elección, la Misión estuvo desplegada en 14 de 17 departamentos del país y el Distrito Capital, desde la apertura de las Mesas Receptoras de Votos (MRV) hasta el escrutinio y transmisión de resultados, visitando un total de 203 centros de votación.

La MOE tomó nota que se ha dado un gran debate jurídico y político nacional sobre las candidaturas de expresidentes y del Presidente en funciones al Senado. La Alianza presentó dos recursos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre esta situación. La Misión quedará atenta a lo que resuelva la instancia internacional, así como la evolución de este tema a nivel nacional. Estos insumos serán incluidos en el Informe Final de la Misión que se presentara ante el Consejo Permanente.

DÍA DE LA ELECCIÓN

Al inicio de la jornada electoral, los observadores acompañaron la distribución de los maletines electorales desde las sedes de las Juntas Cívicas hacia los centros de votación. En particular, los observadores reportaron dificultades en la integración de las MRV, dado que un número significativo de titulares no se presentó al momento de la apertura. En estos casos, el proceso de sustitución de miembros de mesa no fue aplicado de manera uniforme a nivel nacional. En algunos departamentos del país, se observó que veedores de partidos políticos fueron juramentados como miembros suplentes de la MRV. Debido a que éstos no conocían los procedimientos, se produjo un retraso en la apertura de estas mesas. Sin embargo, de acuerdo con información provista por el tribunal, a las 7:30 de la mañana ya se había iniciado la votación en todos los centros del país.

Por otro lado, la Misión constató que el uso de una sola urna plástica para resguardar los votos de diferentes niveles de elección provocó la saturación de la misma¹. La Misión recomienda el uso de urnas diferentes para cada tipo de elección con el fin de evitar que éstas tengan que ser reemplazadas durante la jornada.

La Misión visitó los centros de votación donde se llevó a cabo el proyecto “Educar para elegir construyendo mi país” y los programas de voto accesible y voto en casa durante la jornada electoral. Al respecto, los observadores constataron que se tomaron las medidas necesarias en la mayoría de los centros de votación para garantizar el acceso de adultos mayores y personas con discapacidad a las MRV. Sin embargo, se observó que algunos ciudadanos no pudieron hacer uso de las mesas de voto accesible por no haber completado el registro en el plazo establecido, por lo que ejercieron su derecho al voto en mesas regulares.

Al cierre de la jornada, la ciudadanía pudo conocer los resultados preliminares para presidente y gobernadores, entregados por el TSJE y transmitidos en directo por los medios de comunicación. El sistema probó ser rápido, fluido y transparente. La Misión contrastó los datos publicados por el TREP con una muestra de mesas observadas, y comprobó un nivel de coincidencia del 100%.

El día de la elección los resultados preliminares podían ser consultados también a través de una página web. La Misión tomó conocimiento de algunos problemas para el uso de esta plataforma, ocasionados por el alto número de visitas.

Con el fin de contribuir al mejoramiento continuo del sistema electoral paraguayo, la Misión presenta una serie de observaciones y recomendaciones preliminares, que podrían considerarse para futuros procesos electorales. Posteriormente, presentará un informe completo ante el Consejo Permanente de la Organización, que será entregado también al Tribunal Superior de Justicia Electoral y distribuido a los actores del proceso electoral.

INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES TEMPORALES

El proceso electoral estuvo marcado por reclamos y disputas sobre las dificultades para la integración de los órganos electorales temporales, esto es, de las juntas cívicas y de las mesas de votación. La Misión observó que la legislación vigente no refleja el esquema político electoral actual, dado que el código electoral² es anterior a la normativa que regula la formación de concertaciones³ y, por lo tanto, no hace mención de ellas. Sumado a esto, la norma no define de manera precisa los criterios que las autoridades electorales deben adoptar para la conformación de las juntas y mesas.

Las juntas cívicas, que originalmente iban a estar integradas sólo por dos partidos, estuvieron finalmente compuestas por dos partidos y una concertación. Esto se debió a que el TSJE resolvió el recurso de

¹ Se observó el uso de una urna plástica común para, por un lado, las elecciones de Senadores y miembros del Paralsur y, por otro, para las elecciones de departamentales y de diputados.

² Ley 834/96 que sanciona el código electoral de Paraguay

³ Ley 3212 de 2007, que amplía las disposiciones del código electoral y crea la figura de las concertaciones.

apelación presentado por el apoderado del Frente Guasú, atendiendo al criterio de pluralidad y protección de los derechos políticos de la concertación⁴.

En cuanto a la conformación de las mesas, la Misión tomó conocimiento de la falta de aplicación de un criterio uniforme en los nombramientos realizados por los jueces electorales. En algunos casos, optaron por reconocer a la concertación y darle lugar dentro de las mesas. En otros, resolvieron con un criterio más restrictivo, tomando únicamente en cuenta a los partidos políticos. Ante este escenario, se multiplicaron las impugnaciones, lo cual provocó que, a horas del inicio de la jornada electoral, hubiera departamentos en los que aún no se encontraba firme la integración de las mesas de votación.

Con la finalidad de contribuir a fortalecer la confianza en los órganos electorales y evitar integraciones inequitativas, la Misión recomienda fijar por disposición legal un criterio preciso y uniforme para la conformación de las mesas. Por otro lado, se recomienda establecer plazos razonables para cada etapa del proceso, tomando en consideración el tiempo que las autoridades electorales tardan en resolver los medios de impugnación. Lo anterior es fundamental para brindar certeza al desarrollo de los comicios y seguridad jurídica a quienes participan de los mismos.

ORGANIZACIÓN ELECTORAL

Padrón Electoral

Los ciudadanos paraguayos que alcanzan los dieciocho años de edad automáticamente pasan a formar parte del Registro Cívico Permanente (RCP), que es el listado de los ciudadanos que reúnen los requisitos para ser electores⁵. Para la confección del mismo, la información requerida se extrae de la base de cedulación que gestiona el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional. De este modo, los datos que figuran en el registro son aquellos que las personas indican al momento de tramitar la cédula de identidad.

Dado que los procesos de ingreso de información al sistema no están estandarizados, los domicilios incorporados al registro pueden ser inexactos. Por tal motivo, se recomienda desarrollar mecanismos de verificación que permitan establecer con precisión el domicilio de los electores. Ello facilitará distintos aspectos organizacionales del proceso electoral, desde la definición de los centros de votación hasta la implementación del programa "voto en casa".

La Misión tomó conocimiento de que el Registro Civil de Paraguay cuenta con una base de datos biométricos de los ciudadanos. Dada la disponibilidad de esta tecnología, sería muy positivo explorar la posibilidad de implementar un padrón electoral biométrico. El desarrollo de esta herramienta facilitaría la identificación y autenticación de los electores, lo cual reforzaría la confiabilidad y transparencia del sistema.

⁴ A.I 21/2018

⁵ Ley No 4559/12, que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente.

Trasmisión de Resultados Preliminares

La Transmisión de Resultados Preliminares (TREP) es un mecanismo para que los partidos políticos, los medios de comunicación y la ciudadanía, dispongan de información previa al cálculo oficial. En la noche de la elección, se dio a conocer a través de esta herramienta únicamente el resultado de la elección presidencial y de gobernadores, a diferencia de lo ocurrido en elecciones pasadas, cuando también se publicaban en ese momento resultados preliminares para los comicios legislativos. La Misión considera que existe la capacidad para que, a futuro, el TREP se implemente nuevamente a la elección de diputados y senadores al cierre de la jornada electoral.

La Misión ha tomado conocimiento de que el TREP no se encuentra contemplado en la normativa electoral del Paraguay y que su regulación se da únicamente por resolución del tribunal. La Misión recomienda incorporar esta herramienta dentro del ordenamiento jurídico electoral paraguayo y elaborar una disposición que reglamente su aplicación.

BOCAS DE URNA Y ENCUESTAS DE OPINIÓN

A pocas horas de haberse iniciado la jornada electoral se observó la difusión de proyecciones a partir de encuestas a boca de urna. Esto llevó a que los equipos de campaña se pronunciaran con cierta tendencia mientras los votantes seguían en los centros de votación. Esta es una mala práctica en el Paraguay, que a pesar de estar prohibida por ley⁶, se repite elección tras elección.

Las encuestas de boca de urna tienen como origen un claro vínculo entre empresas, medios de comunicación y partidos políticos. Su difusión durante la jornada electoral constituye un mecanismo de manipulación y engaño. La legislación es clara respecto de la prohibición de estas prácticas y se deben tomar todas las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento efectivo. Esto implica que, en comicios siguientes, no debe haber bocas de urna durante la jornada de votación.

Se ha tomado conocimiento que este tema ha sido objeto de litigio. La Misión hará un estudio sobre los recursos judiciales y la legislación en la materia, y abordará la cuestión en su informe final.

Por otra parte, merece especial atención el tema de las encuestas de opinión. En Paraguay, como en otros países, éstas pretenden ser utilizadas como instrumento de predicción de resultados. Sin embargo, la experiencia regional ha demostrado que las tendencias que estos estudios rara vez coinciden con los resultados del día de la elección.

ESTRUCTURA Y NORMATIVA DE LA JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral se encuentra organizada, jerárquicamente por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, Tribunales Electorales, Jueces Electorales y Dirección del Registro Electoral, a quienes compete la organización administrativa y jurisdiccional en materia electoral. Las Fiscalías Electorales, por otra

⁶ Código Electoral Paraguayo. Ley 834/96

parte, tienen a su cargo la persecución de las faltas electorales, y la justicia penal es quien resuelve en materia de delitos electorales. Además, para el control de constitucionalidad es la Corte Suprema de Justicia la responsable.

A partir del estudio de la legislación nacional, la Misión observó que la normativa que regula los mecanismos jurisdiccionales se encuentra dispersa en distintos ordenamientos. Con el objeto de brindar claridad sobre los recursos de defensa, se recomienda la formulación de una legislación sustantiva y procesal especializada en materia electoral, que establezca con precisión los medios de impugnación, los actos reclamados, plazos adecuados para la promoción, sustanciación y resolución de los recursos, así como las autoridades que conocerán de los mismos. Asimismo, se sugiere la elaboración de una única ley en materia de faltas y delitos electorales, en la cual se incluyan sus respectivas sanciones.

Revisión de las decisiones del TSJE

Bajo el esquema jurídico del Paraguay, las decisiones que toma el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), solo pueden ser revisadas por la Corte Suprema de Justicia a partir de la acción de inconstitucionalidad. La Misión valora positivamente la existencia de una instancia de revisión, dado que el Tribunal Superior de Justicia Electoral concentra las competencias administrativas y jurisdiccionales.

Sin embargo, la Misión advierte que este medio de impugnación no está diseñado para atender las necesidades procesales en materia político-electoral. La promoción, sustanciación y resolución de las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante el máximo tribunal se realizan a partir de un procedimiento ordinario, en tanto que durante un proceso electoral las actuaciones de las autoridades deben ser prontas y expeditas para garantizar el derecho a la reparación de quien promueve la acción.

PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN POLÍTICA

Paraguay se ubica entre los países de la región con más bajo nivel de representación femenina en su Cámaras legislativas. Esta situación es, en parte, el resultado de una legislación de cuotas deficiente: desde 1996 el Código Electoral de Paraguay establece 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. Este mecanismo actúa como freno más que impulsor de la participación femenina, y sus efectos se agravan por el comportamiento burocrático y reduccionista de las organizaciones políticas mayoritarias, quienes ubican a las mujeres en el mínimo lugar que exige la ley.

Ante esta situación, la Misión recomienda aumentar el porcentaje mínimo actualmente vigente de la cuota de género y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías en la igualdad de resultados. La aprobación del proyecto de paridad en el Senado, actualmente en debate en la Cámara de Diputados, abre una importante posibilidad de mejora en las condiciones equitativas de la oferta electoral y del acceso a la representación de las mujeres.

En línea con las recomendaciones de la OEA en sus informes de 2013 y 2015, se sugiere la aplicación de la paridad de género, siguiendo el camino recorrido en la región por Bolivia, Ecuador, Costa Rica, México, Nicaragua, Panamá y Argentina. Las listas deben presentar una configuración de género equitativa de manera alternada y secuencial (uno a uno) en toda su extensión que permita: i) producir entornos igualitarios en la estructuración de la oferta partidaria en la competencia electoral y ii) visibilizar la participación de mujeres en cargos de decisión de modo frecuente y no como casos aislados.

En la promoción de la participación efectiva de las mujeres es fundamental el rol que puede jugar el Tribunal Superior de Justicia Electoral y, específicamente, la Unidad de Política de Género. Dada su importancia, la Misión recomienda el fortalecimiento de esta estructura con mayores recursos, que le permitan sostener con continuidad acciones y programas a largo plazo y no únicamente durante períodos electorales. Se sugiere, asimismo, planificar estrategias de coordinación con otras áreas y programas dentro del Tribunal Superior de Justicia Electoral, a fin de que la perspectiva de género no quede aislada en una única y sola dependencia, sino que ésta sea integrada en todas las actividades que desarrolla el Tribunal. Por último, sería recomendable incorporar la función de monitoreo para observar el cumplimiento de los partidos políticos y alianzas tanto con la aplicación de las cuotas de género como en las capacitaciones que deben efectuarse al interior de los partidos.

INCLUSIÓN

Algo que llamó la atención de la MOE es la prohibición señalada en el inciso b) del art. 91 de la Ley 834/96, Código Electoral, referente a que “no podrán ser electores: Los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios.” Lo que consideramos contrario a lo establecido en la Constitución en el Art. 46 que indica que: “Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones.” Y al Art. 58 donde se señala que: “Garantiza a las personas con discapacidad el disfrute de los derechos en igualdad de oportunidades.”

La MOE considera que se debe analizar la pertinencia de dicha prohibición a la luz de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley N°3540/08); Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 1925/02); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 23. 2; Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.

FINANCIAMIENTO

En Paraguay existe un modelo mixto de financiamiento político, en el cual se combinan fuentes de origen público y privado. Respecto del financiamiento público, el Estado entrega recursos para el funcionamiento de las organizaciones políticas (denominado aporte estatal) y para campañas electorales (subsidio electoral).

De acuerdo con la ley⁷, el subsidio electoral se distribuye exclusivamente en función del número de votos que obtiene cada partido, y su entrega se realiza con posterioridad al acto electoral. Bajo este esquema, agrupaciones que deseen realizar actividades de campaña deben valerse de recursos privados hasta el momento en que se les deposita el subsidio. Sin embargo, muchos partidos no cuentan con los fondos suficientes y el acceso al crédito está supeditado a las proyecciones electorales. Frente a esta problemática, la Misión recomienda evaluar la entrega de financiamiento público con anterioridad a la elección.

En materia de rendición de cuentas, la Misión felicita a la República del Paraguay por el diseño y la implementación de la primera fase del Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), un software que facilita y transparenta el registro de ingresos y egresos de las agrupaciones políticas. Se recomienda incorporar al sistema un módulo que permita el registro eficiente, a fin de que la autoridad electoral pueda ejercer su función de control durante la campaña y no sólo dentro de los cuarenta días siguientes a las elecciones, como sucede en la actualidad. Se sugiere además que este módulo sea de libre acceso ciudadano para fortalecer la transparencia y el voto informado.

La Misión observó que, a pesar de que los partidos entregan su información financiera, los órganos de control no cuentan con las herramientas de verificación y auditoría adecuadas. En este sentido, se recomienda desarrollar mecanismos de fiscalización dotados con los recursos humanos y financieros necesarios para poder contrastar la información presentada por las agrupaciones. El establecimiento, en el TSJE, de la Nueva Comisión Asesora del Programa de Financiamiento Político y de la Unidad Técnica de Financiamiento Político supone una buena oportunidad para avanzar en esta dirección.

Respecto del financiamiento público indirecto, en Paraguay, los canales televisivos y radiales deben destinar, gratuitamente, el 3% de sus espacios diarios a las agrupaciones, durante los diez días anteriores al cierre de campañas. De acuerdo con el código electoral, la distribución de dichos espacios debe hacerse en forma igualitaria y su asignación es responsabilidad del TSJE. Sin embargo, una resolución⁸ emitida por el propio tribunal traslada a los medios las facultades para asignar la pauta, lo cual puede dar lugar a discrecionalidades y tratos inequitativos. Frente a esto, la Misión recomienda que la asignación de los espacios sea realizada por el TSJE, a través de mecanismos que garanticen mayor competitividad y cumplan con el principio de transparencia.

Finalmente, la Misión observa con preocupación la inexistencia de disposiciones normativa que regulen los sistemas de financiamiento en las elecciones internas de los partidos. Este vacío legal debilita los mecanismos de control mencionados y deja abierta la puerta para el ingreso de dinero de origen desconocido al sistema político. En consecuencia, la Misión recomienda avanzar sobre la fiscalización de los fondos que alimentan las campañas primarias de los partidos. Sumado a esto, la MOE recomienda se incluya en la ley un tope a los gastos en las elecciones municipales, elemento no contemplado en la normativa actual.

⁷ Ley N 4743, que regula el financiamiento político.

⁸ Resolución 33/2018 del TSJE

Agradecimientos

La Misión reconoce la colaboración y apertura brindada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay para que sus expertos y observadores pudieran acceder a toda la información necesaria para la elaboración de este informe y estar presentes en las distintas etapas del proceso electoral. La Misión quedará atenta al desarrollo del escrutinio definitivo.

La Misión agradece a las autoridades del gobierno; y a los actores políticos y sociales del Paraguay. Se hace extensivo el agradecimiento a Argentina, Bolivia, Francia, Perú, España y Estados Unidos, cuyos aportes financieros permitieron el despliegue de esta Misión.