

Capítulo 6

Lo que nos piden desde afuera: Análisis de las recomendaciones de las Misiones Internacionales de Observación en Paraguay

Alejandra Najenson y José T. Sánchez-Gómez

El presente capítulo tiene por objetivo analizar las recomendaciones de las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales en Paraguay en las últimas dos elecciones generales y departamentales (2018 y 2023)¹.

A tal efecto, cabe comprender, comparar y analizar cuáles han sido las principales recomendaciones de las MOE internacionales para el Paraguay, de manera a rescatar los avances y desafíos que perduran, *desde la mirada de los principales organismos internacionales*, para el país. Se analizarán los reportes de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea, de manera comparativa y a la luz de los cambios que introdujeron las reformas recientes al Código Electoral.

Las próximas páginas siguen de la siguiente manera. Primero repasaremos aspectos generales sobre el estatus de la figura de la observación electoral en América Latina y, particularmente, en Paraguay. En segundo lugar, analizaremos las recomendaciones que han surgido de las MOE internacionales en 2018. En tercer lugar, señalaremos los cambios que sufrió el Código Electoral paraguayo desde 2018, ya que tienen impacto en los informes de observación electoral de las MOE internacionales en 2023. En cuarto lugar, consideraremos las recomendaciones efectuadas por las MOE internacionales en 2023, haciendo foco en las continuidades, es decir, aquellos aspectos que permanecen pendientes con respecto a las elecciones anteriores. La quinta y última parte contiene las conclusiones².

¹ Es importante aclarar que en este documento todas las recomendaciones referidas se desprenden de los informes realizados por las MOE internacionales mencionadas y debidamente citadas, lo que supone que en ningún caso surgen de nuestro aporte, que se limita a su análisis.

² Agradecemos la colaboración del Dr. Godofredo Fleitas, presidente Interino del Tribunal Electoral de Misiones y Vicepresidente del Tribunal Electoral de Ñeembucú, quien accedió amablemente a aclararnos ciertas dudas respecto a la legislación electoral.

1. La observación electoral: su importancia en la región y en el Paraguay

La observación electoral, tanto a nivel internacional como nacional, ha desempeñado un papel fundamental en la promoción de la transparencia, la legitimidad y la confianza en los procesos democráticos. Por medio de ella se promueve el reforzamiento del control de los comicios y se da lugar a la elaboración de diagnósticos, recomendaciones y propuestas, que tienen el potencial de fortalecer los resortes institucionales del ejercicio cívico. La observación electoral puede ser definida como:

el conjunto de acciones y actividades realizadas de manera presencial por un grupo organizado de personas especializadas, extranjeras o nacionales, que, a partir de la recolección sistemática, completa y exacta de información sobre un proceso electoral, elabora análisis imparciales, objetivos y profesionales de la información recibida con el propósito de llegar a una opinión fundamentada sobre la calidad del proceso y el estricto cumplimiento de la legislación electoral (Barrios Cabrera, 2022).

La observación electoral puede ser tanto internacional como nacional, y esta última puede ser partidaria o no partidaria. Las misiones de observación electoral (MOE) internacionales y las no partidarias tienen como principios la independencia, imparcialidad y su carácter técnico. Su objetivo es contribuir a ampliar, profundizar y consolidar los regímenes democráticos, auditando y promoviendo prácticas transparentes y la integridad electoral. Asimismo, se proponen la eliminación de malas prácticas y delitos electorales (Barrios Cabrera, 2022).

La observación no es solamente una actividad de registro de los hechos transcurridos, sino el primer paso para un trabajo cooperativo tendiente al avance de los derechos políticos de las diferentes sociedades. En este sentido, debe comprender todo el proceso electoral, que consta de tres etapas: la preelectoral (que, además de la planeación logística, tiene que ver con la identificación de factores de contexto que pueden tener impacto en el desarrollo de las elecciones), la propia jornada electoral (el despliegue de observadores previamente capacitados para recabar y transmitir información) y la etapa poselectoral (etapa de escrutinio y posterior cómputo definitivo de resultados) (Barrios Cabrera, 2022).

Los informes de observación electoral son producto de un trabajo técnico y profesional y, por consiguiente, son fuentes directas para conocer lo que sucede en los procesos electorales. Sus recomendaciones no son vinculantes, pero tienen un valor inconmensurable para detectar problemas y áreas de oportunidad que pueden orientar políticas públicas tendientes al incremento de la calidad democrática (Freidenberg, 2017).

En América Latina, la observación electoral juega un papel particularmente clave en la garantía de la transparencia e integridad electorales, ya desde la década de 1990, cuando muchos países de la región se encontraban en procesos de transición o en etapa de consolidación de instituciones democráticas recientemente alcanzadas (Rodríguez, 2023). Por medio de las MOE se asegura la libre expresión soberana de la ciudadanía a través del voto, base de autoridad de los gobiernos republicanos y un aspecto fundamental para la legitimación de los representantes y el mantenimiento de la paz social (UE, 2008).

En la región se han adoptado distintos enfoques en relación con la observación electoral, lo que refleja la diversidad de perspectivas. Según el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), el 55% de los países latinoamericanos han promulgado leyes que respaldan y regulan la observación, reconociendo su valor y asegurando su independencia y participación activa en el proceso electoral (Rodríguez, 2023). Estos marcos legales otorgan un estatus formal a las misiones de observación, estableciendo claramente sus derechos y responsabilidades.

Por otro lado, el 25% de los países de Latinoamérica, entre ellos Paraguay, ha optado por conceder un reglamento con el fin de reconocer y regular la figura de la observación electoral, lo que implica un reconocimiento parcial de la importancia de la observación independiente. Sin embargo, aún existe un 20% de países en la región donde la observación electoral no está reconocida en la normativa interna de manera permanente, lo que plantea desafíos para garantizar su autonomía y eficacia. (Rodríguez, 2023).

En el caso específico de Paraguay, en materia de observación nacional, se produjeron dos avances significativos. El primero de ellos, en septiembre de 2022, tiene que ver con la presentación, en la Cámara de Diputados, de un proyecto de ley para establecer disposiciones para el ejercicio de

la observación electoral nacional, “como forma de impulsar el ejercicio ciudadano, a través de organizaciones de la sociedad civil, a participar en el monitoreo, evaluación y análisis propositivo para asegurar la calidad democrática de las elecciones”³. Este fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales (que otorgó dictamen favorable) y a la Comisión de Legislación y Codificación. Actualmente sigue en etapa de trámite. Se trata de un paso relevante para dar un marco normativo definitivo a las misiones nacionales de observación no partidaria, una de las cuestiones que formó parte de las recomendaciones de la Unión Europea en 2018, tal como se analizará más adelante (MOE UE, 2018).

El otro paso importante se produjo en febrero de 2023, cuando el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) aprobó, por una resolución administrativa, un reglamento que establece un marco normativo garantista para la observación nacional ciudadana en las elecciones nacionales y departamentales (Última hora, 10 de abril de 2023). Esta normativa es aplicable a todos los procesos electorales y reconoce principios fundamentales como la imparcialidad, la neutralidad y la transparencia (Resolución TSJE N°21/2023). Adicionalmente, el reglamento brinda garantías a las misiones de observación, como la acreditación de los equipos, el acceso a la información pública y la comunicación con las autoridades electorales (Rodríguez, 2023). Otros aspectos importantes de la nueva reglamentación sobre la observación electoral se refieren a las obligaciones de las misiones, así como a los plazos y los requisitos de acreditación. Además, se establece que las organizaciones tienen la obligación de presentar informes tanto de observación como financieros. Como se verá más adelante, tanto el proyecto de ley mencionado como el “Reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional” son respuestas a la recomendación que la Unión Europea había efectuado en su informe final de observación electoral de las elecciones generales y departamentales de 2018 (MOE UE, 2018a).

La Resolución del TSJE N°116 de 2023 es otro progreso en la misma línea: se trata de un “Manual de Observación Electoral Internacional”. Si bien específicamente tiene como objeto la regulación de la acreditación y

³ Proyecto de ley “Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional”, presentado por los diputados Ibarrola Cano, Ávalos Mariño, Camacho Paredes, Acosta Alcaraz, González Villanueva e Ibarrola Acuña, el 14 de septiembre de 2022.

participación de observadores internacionales en las elecciones generales y departamentales de 2023, constituye un precedente para futuros procesos electorales. Esta normativa reconoce como principios rectores de las MOE internacionales la imparcialidad, neutralidad, objetividad y rigor, así como el respeto a la soberanía nacional y contiene indicaciones y disposiciones sobre el proceso de observación, incluyendo la duración, acreditación de observadores e invitados especiales, así como sus facultades y obligaciones (Resolución TSJE N°116/23).

2. Elecciones generales y departamentales 2018: las misiones de observación del proceso electoral de la Organización de los Estados Americanos y Unión Europea

En el año 2018, tanto la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA) como la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) emitieron informes sobre el proceso electoral para las elecciones generales (nacionales y departamentales) que tuvieron lugar el 22 de abril en la República del Paraguay.

En general, ambos informes valoraron positivamente el modo en que se desarrollaron los comicios y el papel desempeñado por TSJE, destacando la buena organización y el respeto por los procedimientos que aseguraron la integridad y transparencia. Asimismo, el TSJE fue descrito como un órgano que goza de la confianza de los actores políticos pese a estar politizado, y es considerado que cuenta con buen desempeño técnico y capacidad de administración (MOE UE, 2018a, pág. 4). LA MOE OEA destacó, particularmente, que el sistema TREP de transmisión preliminar de resultados “funcionó de manera adecuada” (MOE OEA, 2018a, pág. 8).

No obstante, en ambos informes también se plantearon una serie de observaciones que representan desafíos futuros, algunos de los cuales siguen siendo relevantes en la actualidad, mientras que otros han sido abordados, parcialmente, a través de medidas administrativas, sin la implementación de un nuevo marco legal.

2.1. Informe MOE UE 2018

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE de la Unión Europea estuvo presente en Paraguay entre el 13 de marzo y el 22 de mayo de 2018, accediendo a realizar la observación de las elecciones del 22 de abril de ese mismo año como respuesta a una invitación cursada por el gobierno paraguayo y el TSJE.

La MOE UE Estuvo encabezada por la eurodiputada Renate Weber y desplegó 96 observadores que se distribuyeron por todo el país, visitando 440 mesas, con el objetivo de evaluar todo el proceso electoral, de acuerdo con obligaciones internacionales y las leyes locales (MOE UE, 2018a).

El informe final de observación electoral realizado por la MOE UE fue presentado el 19 de junio de 2018. Previamente, el día 24 de abril, es decir dos días después de la jornada electoral, se hizo público un informe preliminar (MOE UE, 2018b).

El informe comienza por describir aspectos generales del proceso electoral y otros elementos que afectan directa o indirectamente a la realización de elecciones democráticas, libres, transparentes e íntegras. Como fue mencionado *ut supra*, la MOE UE expresa abiertamente su confianza en el TSJE como instancia organizadora y responsable de la administración de las elecciones. Destaca su capacidad técnica, su preparación, si bien manifiesta que se trata de un órgano “politizado” Considera que las decisiones tomadas por el TSJE que afectaban a temas cruciales fueron equilibradas (MOE UE, 2018a, pág.12).

El informe se refiere al contexto político en el cual se desarrolló el proceso electoral de 2018 y da cuenta de un clima de “debilidad institucional”, marcado por los sucesos acontecidos un año antes, con la quema del Congreso y el asesinato de un militante opositor, en el marco de una crisis política desatada por la intención del entonces presidente Horacio Cartes de enmendar la Constitución para habilitar su reelección (MOE UE, 2018a, pág. 8). La MOE UE agrega, asimismo, que a dicho clima de debilidad institucional contribuía también la falta de confianza en el Poder Judicial (expresada por miembros de muchos partidos políticos, incluidos los candidatos a presidente las dos fuerzas mayoritarias, la ANR

y PLRA) y por la existencia de candidatos cuestionados por la justicia. Asimismo, menciona la tentativa del Poder Legislativo de aprobar una ley de “autoblindaje”, es decir, que incrementa la dificultad para que los miembros del Congreso pierdan su investidura en caso de enfrentar problemas penales u otros requerimientos del sistema judicial (MOE UE, 2018a, pág. 9). Otro punto, que luego será muy relevante a la hora de plantear recomendaciones, tiene que ver con la falta de reglas claras para la realización y publicación de encuestas, teniendo en cuenta que las encuestas electorales auguraban una victoria contundente por amplio margen (más de 20 puntos en algunos casos) a favor de Mario Abdo Benítez (ANR- Partido Colorado) sobre Efraín Alegre (Alianza Ganar) y el resultado final supuso la victoria del candidato colorado por 3,7 puntos.

Sobre la campaña en sí, la MOE UE destaca que, comparativamente a otras elecciones, fue de menor perfil, con eventos más pequeños, aunque sí se registraron algunos actos multitudinarios. El informe advierte que esta situación, probablemente, tuvo que ver con una actitud cautelosa ante el masivo despliegue de recursos que se hace el día de la jornada electoral, donde los partidos políticos destinan ingentes fondos a financiar el despliegue de los miembros de las mesas receptoras de votos, la disposición de medios de transporte para traslado de votantes y el otorgamiento de “incentivos financieros” (MOE UE, 2018a, pág. 16). En este sentido, el informe da cuenta de que se observó directamente la compra de votos en los departamentos de Cordillera y Caaguazú (aunque no aclara por parte de qué agrupación política), y la entrega, por parte de dirigentes de la ANR y el PLRA, de víveres y dinero en comunidades indígenas en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, con la clara intención de torcer voluntades (MOE UE, 2018a, pág. 17).

En cuanto a los medios de comunicación, la MOE UE resalta en su informe final de 2018 que en aquellos comicios los grandes conglomerados de prensa se concentraron en cubrir las campañas de los candidatos principales, Abdo Benítez y Alegre, en desmedro de la visibilización de otros candidatos de partidos más chicos. Asimismo, menciona ciertas prácticas injustas por parte de los medios de comunicación y actitudes tendenciosas hacia uno u otro partido tradicional (MOE UE, 2018a, pág. 25).

Respecto a la propia jornada electoral, el informe de la MOE UE expresa que en las mesas se siguieron los procedimientos para asegurar la integridad y transparencia de votos. Si bien se desplegó un mayor número de mesas, no se incrementó el número de locales de votación respecto a 2013, por lo que algunas zonas geográficas permanecieron alejadas de sus centros de voto, lo que constituye una dificultad para que los electores puedan acceder a ellas (MOE UE, 2018a, pág. 26).

En cuanto al conteo de votos, la integridad del proceso estuvo asegurada. El sistema TREP (Transmisión de Resultados Electorales Preliminares) fue operativo, rápido y competente. Sin embargo, tres días después de las elecciones, en redes sociales circularon “denuncias” de fraude, avaladas por el PLRA y el Frente Guasú (tercera fuerza parlamentaria), pero las tensiones se diluyeron por el tratamiento rápido y eficiente del TSJE y los tribunales electorales (MOE UE, 2018a, pág. 27).

Respecto a las recomendaciones hechas en elecciones anteriores, donde la UE también participó como observador internacional, en el documento de 2018 se menciona que hubo algunas respuestas positivas que brindó el TSJE por vía administrativa (resoluciones), pero aquellas recomendaciones que implicaban reformas legales permanecieron. Este punto es relevante, sobre todo para analizar el informe de 2023: ya en 2018 la MOE UE reconoce que gran parte de sus observaciones y sugerencias implican grandes acuerdos interpartidarios y requieren una gran voluntad política para reformar la legislación en vigor.

Además de todo lo reseñado, el informe final de la MOE UE señala déficits y desafíos de cara a las siguientes elecciones, pero abordaremos esas cuestiones en el análisis de las recomendaciones, por estar estrechamente vinculadas con estas.

Análisis de las recomendaciones de la MOE UE en las elecciones generales y departamentales de 2018.

En el informe final elaborado por la MOE UE, constan 20 recomendaciones.

1) Resolver algunas ambigüedades e inconsistencias del marco legal que regula el proceso electoral. Esta recomendación tiene que ver con

el hecho de que la UE observó que son múltiples las leyes que regulan todo el proceso electoral, existiendo entre ellas ciertas contradicciones y vacíos normativos, lo que tiene consecuencias negativas en la seguridad jurídica. Como ejemplos, el informe menciona que no existen sanciones previstas para la prohibición constitucional de que el presidente realice actividades de campaña, la omisión de la figura de las concertaciones en la Ley de Financiamiento Político vigente en aquella época, entre otras.

- 2) y 3) **Revisar disposiciones constitucionales que limitan la independencia del Poder Judicial.** Esta recomendación se vincula al hecho de que el Congreso (Poder Legislativo) tiene la potestad de realizar juicio político a miembros del Poder Judicial, pero esta figura no está reglamentada y el marco normativo no especifica cuál debe ser el debido proceso, por lo que los altos funcionales judiciales (incluidos los miembros del TSJE) quedan a merced de los congresales, erosionando potencialmente la independencia de las instancias responsables de administrar los procesos electorales.
- 4) **Asegurar que las declaraciones de inconstitucionalidad se apliquen erga omnes y no inter-partes.** Esta recomendación es muy importante para garantizar la igualdad ante la ley, pero lo cierto es que su resolución depende de reformas mayores de la legislación paraguaya (reforma o enmienda constitucional). Se vincula al hecho de que decisiones que toma la Corte Suprema de Justicia (CSJ) se aplican únicamente a las partes que plantean acciones de inconstitucionalidad, como sucede con la posibilidad de publicar encuestas de opinión dentro de los 15 días anteriores a una jornada electoral, prohibido por el Código Electoral pero habilitado para ciertos medios que están exentos porque la CSJ dio lugar a sus acciones de inconstitucionalidad.
- 5) **Eliminar restricciones del derecho a voto de personas con necesidad especiales o con discapacidades.** En 2018, el Código Electoral vulneraba el derecho a participar en elecciones de las personas sordomudas y las detenidas sin condena. Esto fue solucionado, como se verá en el análisis de las elecciones de 2023.
- 6) **Promover el derecho a la representación política y a la participación igualitaria de las mujeres.** En el informe final de la MOE UE se resalta

el hecho de que en el Paraguay las mujeres, si bien representan el 49% del padrón electoral, están subrepresentadas en el sistema político, dando cuenta de que el Estado debe incrementar los mecanismos para promover la participación de las mujeres. En este sentido, la MOE UE menciona que el proyecto de Ley de Paridad Democrática (que el Congreso trataba durante la campaña electoral de 2018) sería un paso significativo en pos de la igualdad entre hombres y mujeres en el espacio público. Como veremos, finalmente la paridad democrática no se concretó y esto se reflejó, asimismo, en el informe de 2023.

- 7) **Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos de candidatos independientes.** En 2018 la MOE UE consideró que la posibilidad de postularse a cargos ejecutivos (presidente y gobernadores) no debería estar condicionada por la exigencia de ser miembro de un partido político, que implica que los candidatos independientes no puedan competir. Este punto no tuvo una “solución” ni respuesta legal ni administrativa, pero no se retomó en 2023. Si bien se trata de una recomendación que surge de la adhesión de Paraguay al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N°5/1992), que indica que no se debe excluir personas que reúnan requisitos para presentarse a elecciones, es discutible que el hecho de no pertenecer a un partido político sea un requisito de carácter discriminatorio.
- 8) **Promover la independencia de los órganos de administración electoral.** Esta observación se refiere, concretamente, a las juntas cívicas y las mesas receptoras de votos, organismos de carácter transitorio, cuyos miembros son designados por los tribunales electorales, pero a propuesta de los partidos políticos con representación legislativa. Es decir que no son independientes. La MOE UE recomienda que tanto la función de las juntas cívicas como la de los mesarios (miembros de mesas receptoras de votos) las cumplan ciudadanos designados por el TSJE o alguna instancia pública no partidaria que esté bajo su responsabilidad, de manera a asegurar su independencia e incrementar el control del TSJE.
- 9) **Establecer mecanismos efectivos para el cumplimiento de las decisiones del TSJE por parte de los niveles inferiores de la administración electoral.** La MOE UE refiere directamente a una

situación muy particular que tuvo lugar en las elecciones de 2018, pero que puso de manifiesto que el TSJE no siempre tiene la potestad de hacer cumplir sus decisiones. En 2018, el Frente Guasu era la tercera fuerza parlamentaria, pero dado que se trata de una concertación y no un partido, la posibilidad de que pueda tener participación en la designación de miembros de juntas cívicas no estaba prevista en la legislación correspondiente. Esta solo reconocía a los partidos políticos, ya que databa de una fecha anterior a la ley que reconoce de la personería jurídica de las concertaciones. Ante esta situación, el Frente Guasú hizo un reclamo ante la autoridad electoral y esta dio lugar al recurso de apelación. Sin embargo, según consta en el Informe Final de la MOE UE, algunos tribunales electorales decidieron desconocer esta decisión por basarse en sus preferencias políticas. Esta recomendación no se repite en 2023, pero tampoco hay registros de que dicha situación (es decir, la negativa de ciertos tribunales electorales de conceder participación a la tercera fuerza) se haya repetido.

- 10) **Aumentar la transparencia, responsabilidad y confianza de los partidos políticos en el proceso electoral.** Si bien en 2018 no hubo pruebas de fraude significativo, sí existieron inconsistencias entre ciertas actas de escrutinio en poder de representantes de partidos de oposición y los datos que figuraban en el TREP. Permitir la posibilidad del recuento de votos ante estas discrepancias podría incrementar la confianza en el proceso electoral y en el TSJE, sobre todo por parte de los votantes y dirigentes de partidos de oposición. Este punto es controversial porque, en 2023, pese a las reformas electorales que se introdujeron y que cambiaron sustancialmente la manera en que se ejerce el derecho al sufragio, existieron también las denuncias por supuestas situaciones de inconsistencia. Más adelante se profundizará en esto.
- 11) **Incluir el financiamiento de las elecciones internas en la Ley de Financiamiento Político.** Ya en 2018 operaba una ley que regulaba el financiamiento político (Ley N°4743/2012), sobre todo en lo concerniente a las campañas. Sin embargo, la instancia de elecciones internas o primarias estaba excluida de la normativa. En 2018 y 2020 se sancionaron leyes que respondían a esta recomendación.

- 12) Aumentar la transparencia y la responsabilidad de los partidos políticos en términos de financiamiento de campañas.** Esta observación refiere a que los recursos de los que dispone el TSJE para hacer cumplir sus disposiciones son limitados, por lo que se limita a auditar los gastos informados, dejando mucha financiación no informada o ilegal fuera del alcance del TSJE. En este punto, la MOE UE sugiere se revise la ley electoral para otorgar mayor poder de verificación al TSJE. Esta recomendación se reitera en 2023, pese a los cambios introducidos en materia de financiamiento político.
- 13) y 14) Rediseñar el sistema de impugnaciones y recursos.** En 2018, las quejas en las mesas de votación no eran resueltas en tiempos oportunos. Asimismo, los recursos en contra de decisiones del TSJE se interponían ante la CSJ, a través de una acción de inconstitucionalidad, que requiere de la intervención del plenario de la Corte. La MOE UE recomienda la creación de una “sala electoral” en la CSJ con procedimientos abreviados.
- 15) y 16) Crear mecanismos y procedimientos efectivos para sancionar los delitos electorales.** Este punto está vinculado a la primera recomendación y refiere a que determinados delitos electorales prevén penas demasiado excesivas (por ejemplo, prisión de hasta cinco años por destrucción de materiales de campaña).
- 17) Despenalizar el delito de difamación y trasladar la figura a la jurisdicción civil.** Considerar delito penal a la difamación es contrario a las normas internacionales sobre libertad de expresión. Esta recomendación permanece aún en 2023, como se verá más adelante.
- 18) Considerar la sanción de una ley que reconozca a las MOE nacionales y contenga sus derechos y obligaciones.** La MOE UE recomienda crear un marco normativo que reconozca y promueva la actividad de las MOE nacionales, de modo a promover la participación ciudadana en los procesos electorales y, asimismo, incrementar el control y, consiguientemente, la confianza en los procesos electorales. Esta recomendación fue retomada por el Congreso, que actualmente tiene un proyecto de ley que regula la observación nacional y está en estado de tratamiento. Asimismo, el TSJE elaboró un reglamento para las misiones de observación nacionales, que ya se aplicó en las elecciones 2023 (Resolución TSJE N°21/2023).

- 19) Proporcionar transporte gratuito durante la jornada electoral.** La MOE UE ve con preocupación la práctica ya tradicional de que los partidos políticos habiliten medios de locomoción para favorecer el traslado de los votantes que residen lejos de las mesas receptoras de votos, ya que genera inequidad entre los contendientes. Esta situación se mantiene en 2023, así como la recomendación.
- 20) Promover y garantizar los derechos cívicos de los miembros de pueblos indígenas.** La MOE UE recomendó en 2018 la creación de un registro civil de pueblos indígenas a fin de poder llevar un registro de cuál es su participación en la vida pública de modo a poder proyectar acciones afirmativas con el objetivo de compensar situaciones, prácticas y barreras informales. Esta recomendación persiste en el informe de 2023.

2.2. Informe MOE OEA 2018

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

El Informe Final de Observación Electoral de las elecciones generales y departamentales de 2018 elaborado por la MOE OEA informa que este organismo estuvo presente en 14 procesos electorales anteriores. Asimismo, el informe da cuenta de que la observación incluyó la instancia de internas partidarias, que en 2017 por primera vez se realizaron de manera simultánea entre todos los partidos y espacios políticos el día 17 de diciembre.

De manera que la OEA envió dos delegaciones de observadores, una para las elecciones internas, que estuvo presente en Paraguay entre el 12 y 18 de diciembre de 2017 y otra para observar las elecciones generales y departamentales, aunque no se especifica cuál fue el periodo exacto en que estuvieron realizando la observación. Sí se clara que estuvo encabezada por la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, y que el equipo estuvo compuesto por 40 expertos y observadores de 14 nacionalidades diferentes (MOE OEA, 2018a, pág. 3).

El Informe Final de la MOE OEA fue precedido por un informe preliminar, publicado pocos días después de la jornada electoral, el día 23 de abril de 2018.

La MOE OEA dedica un apartado especial al reporte sobre las elecciones internas del 17 de abril de 2017. Allí da cuenta de que la organización y administración de cada elección interna dependió del Tribunal Electoral Independiente partidario, aunque el TSJE brindó asesoramiento técnico y logístico, y fue instancia última de apelación ante eventuales apelaciones a las resoluciones de cada tribunal partidario (MOE OEA, 2018a, pág. 4).

Sobre las internas partidarias, la MOE OEA principalmente realiza dos observaciones: en los locales de votación falta información para los votantes (no estaban exhibidos los padrones) y durante la jornada electoral se divulgaron resultados de boca de urna, esto último considerado por la OEA una “mala práctica” que puede influenciar a los electores. Respecto al sistema TREP, el informe expresa que su funcionamiento fue oportuno y transparente (MOE OEA, 2018a, pág. 4).

Con respecto a las elecciones generales y departamentales del 17 de abril de 2018, la OEA detalla el proceso de observación separándolo en tres etapas: preelectoral, jornada electoral y postelectoral.

En la primera etapa, donde la misión de la OEA mantuvo reuniones con las principales fuerzas políticas, se señala que las candidaturas de expresidentes al senado (Horacio Cartes y Nicanor Duarte Frutos) generaron una controversia que fue resuelta por la CSJ, que las dejó firmes y validadas (MOE OEA, 2018a, pág. 5).

También se menciona la acción de inconstitucionalidad que algunos medios de comunicación realizaron ante la CSJ para poder difundir bocas de urna que, como se mencionó *ut supra*, terminó con el levantamiento de la prohibición de manera *inter-partes*, es decir, solo para aquellos que promovieron la acción ante la Corte Suprema (MOE OEA, 2018a, pág. 5).

Se incluye también en el documento la información sobre el reclamo que el Frente Guasú hizo para poder integrar las juntas cívicas y las mesas receptoras de voto y la negativa de ciertos tribunales electorales a acatar la decisión del TSJE que reconoce a la tercera fuerza la posibilidad de participar de los órganos electorales temporales. Toda esta situación, recalca la MOE OEA, produjo incumplimiento de los tiempos previstos en el Código Electoral para la conformación de juntas cívicas y mesas receptoras de votos, así como en la posibilidad de instruir y capacitar a los mesarios (MOE OEA, 2018a, pág. 6).

Con respecto a la jornada electoral, la MOE OEA informa que estuvo presente en 14 departamentos del país, visitándose 740 mesas en 230 locales de votación. El primer señalamiento tiene que ver con que muchos miembros titulares de las mesas receptoras de votos no asistieron al compromiso y las mesas debieron ser cubiertas por suplentes u otras personas presentes, lo que generó una desigualdad en cuanto a la capacitación de los mesarios de las diferentes mesas, lo que retrasó el inicio de los comicios. Los electores tampoco tuvieron, en general, disponibles los padrones para su consulta (MOE OEA, 2018a, pág. 7).

Otro señalamiento tiene que ver con la implementación de los programas “voto accesible” y “voto en casa”, creados para facilitar el fácil acceso de adultos mayores y personas con discapacidad. De acuerdo con la OEA, muchos votantes que podrían haberse beneficiado no lo hicieron por no cumplimentar el registro en tiempo y forma, dando cuenta de una falla en la comunicación por parte del TSJE (MOE OEA, 2018a, pág. 7).

Tal como lo hizo la UE, la OEA constató durante las internas y las elecciones generales y departamentales, que se difundieron encuestas de boca de urna que, se considera, pueden distorsionar la libre elección de los votantes. Con respecto al TREP, la MOE OEA considera que su funcionamiento fue adecuado (MOE OEA, 2018a, pág. 8).

Finalmente, respecto a la última etapa, la OEA considera que el escrutinio fue realizado ordenadamente. El escrutinio definitivo no registró grandes diferencias con el TREP, por lo que la OEA reafirma la utilidad y buen desempeño del sistema TREP (MOE OEA, 2018a, pág. 12).

Respecto a otros elementos contextuales que se resaltan en el Informe Final de la MOE OEA 2018 que vale la pena resaltar, se puede mencionar la positiva valoración de la Ley de Financiamiento Político (Ley N°4743/2012), considerada un avance en términos de equidad y transparencia del financiamiento, aunque con limitaciones encontradas. Por ejemplo, que haya un plazo de 40 días para que las agrupaciones políticas realicen sus informes (impidiendo así que los electores estén informados antes de ejercer su derecho al voto) y que no todas las agrupaciones políticas hayan abierto y utilizado una única cuenta de banco para concentrar ingresos y gastos, tal como lo indica la ley (MOE OEA, 2018a, pág. 13). La OEA critica, asimismo, que las elecciones internas estén afuera de los

controles (tal como señaló la UE). Manifiesta la necesidad de que el TSJE produzca información independiente sobre el financiamiento político, de manera a contrastarla con aquella que declara cada espacio político (MOE OEA, 2018a, pág. 14).

En relación con mecanismos de financiamiento público indirecto (es decir, la obligación de que los medios de comunicación liberen espacios gratuitos para publicidad electoral), la OEA señala que la asignación de dichos espacios debería estar a cargo del TSJE, pero este trasladó la responsabilidad a los propios medios, situación que se presta para la reproducción de inequidades entre las fuerzas políticas (MOE OEA, 2018a, pág. 13).

La MOE OEA, finalmente, coincide con la MOE UE en que la legislación en materia electoral está muy dispersa en diferentes normas y esto la vuelve poco clara (MOE OEA, 2018a, pág. 14).

Además de todo lo reseñado, el informe final de la MOE OEA señala déficits y desafíos de cara a 2023, que se analizarán a continuación.

Análisis de las recomendaciones de la MOE OEA en las elecciones generales y departamentales de 2018.

En el informe final elaborado por la MOE OEA, constan 18 recomendaciones.

- 1) **Desarrollar mecanismos para conocer con precisión el domicilio de los votantes y mantener el Registro Cívico actualizado.** El informe de la MOE OEA sugiere que el padrón electoral sea actualizado mediante procedimientos sistemáticos, dado que es un instrumento básico de organización del proceso eleccionario, sobre todo en lo que hace a la distribución de locales de votación y asignación de mesas receptoras de votos. La OEA sugiere, asimismo, implementar tecnología biométrica, disponible en el país, lo que permitiría identificar de manera precisa a los votantes e incrementar los niveles de confianza y transparencia durante la jornada electoral.
- 2) **Revisar y actualizar la normativa que define la conformación de los órganos electorales temporales.** El informe de la MOE OEA refiere, tal como lo hizo la MOE UE, al conflicto que se suscitó en 2018 alrededor de la conformación de Juntas Cívicas y mesas receptoras

de votos, en cuanto a la posibilidad de que una concertación y no un partido (como era el caso de la tercera fuerza legislativa del momento, el Frente Guasú) pueda tener parte en la distribución de miembros. Vale recordar que la situación no estaba prevista en la normativa, pero el TSJE resolvió a favor del Frente Guasu y se le concedió participación en los órganos electorales temporales.

- 3) **Fijar un calendario estricto del proceso electoral donde conste la fecha límite para presentar impugnaciones ante el TSJE.** La OEA hace hincapié en la importancia de programar un calendario electoral y respetar las fechas, de manera a lograr un proceso eleccionario bien organizado y que brinde seguridad jurídica para todos los participantes.
- 4) **Modificar la restricción de voto a las personas con discapacidad auditiva.** Tal como observó la MOE UE en su informe de 2018, la OEA también resalta que el Código Electoral debía ser modificado en su artículo 91, donde restringía el voto a personas sordomudas. Esto era contrario a los principios de la propia Constitución paraguaya y a estándares fijados en convenciones y tratados internacionales a los cuales suscribe el país. Esta recomendación fue recogida por el Congreso, que mediante la Ley N°6971/2022 reformó los artículos que limitaban el derecho al voto de personas con discapacidad o necesidades especiales.
- 5) **Incorporar el sistema TREP en el ordenamiento jurídico electoral.** El sistema de transmisión de resultados preliminares es resaltado como un muy buen instrumento por la MOE OEA. Sin embargo, la misión sugiere en 2018 que su aplicación y funcionamiento debería estar normado por ley en lugar de quedar a disposición del TSJE. Asimismo, si bien se reconoce que el TREP es objeto de pruebas y verificaciones técnicas, se recomienda que se establezca un calendario continuo de auditorías y certificaciones, con el objetivo de incrementar la confianza de la ciudadanía y de los partidos políticos en dicha tecnología.
- 6) **Evaluar la posibilidad de entregar el subsidio electoral a los partidos políticos con anterioridad al proceso eleccionario.** La MOE OEA considera muy positivo que el Estado paraguayo otorgue un subsidio electoral a los partidos políticos como contribución para el financiamiento de las campañas. No obstante, sugiere que este se

entregue antes del proceso eleccionario y no posteriormente, como establece la ley, dado que esta situación perjudica a los partidos y movimientos políticos más chicos, que tienen más dificultad de acceso a financiamiento. La posibilidad de recibir este aporte antes de las elecciones sería una medida tendiente a la equidad. Sin embargo, vale aclarar que esto colisionaría con el mecanismo previsto en el Código Electoral para la asignación del subsidio, que depende de los votos recibidos.

- 7) **Destinar por ley un porcentaje del aporte estatal para el funcionamiento de los partidos a actividades que promuevan la inserción política de las mujeres.** El Estado paraguayo contribuye anualmente al funcionamiento de los partidos políticos por medio de un subsidio. Si bien una parte de este debe destinarse a actividades de formación ciudadana (30%), la MOE OEA recomienda que otro porcentaje debiera estar dirigido específicamente a la promoción de los derechos políticos de las mujeres.
- 8) **Asignar, bajo responsabilidad del TSJE, espacios de publicidad electoral gratuita.** Esta recomendación refiere al hecho de que el Estado paraguayo, como mecanismo de financiamiento público indirecto de campañas, establece que los partidos políticos, movimientos y concertaciones electorales tienen derecho a espacios de publicidad gratuitos en medios de comunicación. Si bien la facultad de asignación es del TSJE, la institución electoral se la trasladó a los propios medios de comunicación por medio de una resolución. La OEA considera que dicha situación puede dar lugar a situaciones de trato inequitativo y que es preferible que el TSJE retome la responsabilidad.
- 9) **Incluir el financiamiento de campaña para elecciones internas en la Ley de Financiamiento Político.** Este punto es de suma relevancia y también es observado por la MOE UE. Refiere a que, hasta las elecciones generales y departamentales de 2018, el financiamiento de las campañas para elecciones internas estaba fuera del marco regulatorio de la Ley de Financiamiento Político. Dada la importancia que reviste la instancia de primarias en el sistema político paraguayo, se consideraba que esta situación daba lugar a situaciones poco transparentes, generando desigualdad de competencia. Como se verá

más adelante, la recomendación fue retomada por el Congreso, que sancionó las leyes N°6167/18 y N°6501/20.

- 10) **Fijar límite de gastos para elecciones municipales.** La Ley de Financiamiento Político en vigor en 2018 (Ley N°4743/2012) no incluía tope de gastos para elecciones locales, mientras que sí lo hacía para las elecciones generales y departamentales. Esto se modificó con las reformas hechas en 2018 y 2020 (ley N°6167/18 y N°6501/20 de Financiamiento Político).
- 11) **Promover reportes de gastos de campaña antes del día de la elección.** La Ley de Financiamiento Político establecía que los partidos, alianzas, concertaciones y movimientos políticos debían hacer reportes de ingresos y gastos de campaña con posterioridad a la jornada electoral. La MOE OEA considera que la posibilidad de hacerlo de manera previa a los comicios contribuiría a la transparencia y aumentaría la existencia de un voto informado. No obstante, pese a las modificaciones que sufrió el marco normativo relativo al financiamiento político, la situación de mantiene. La causa, según se desprende de los diarios de sesiones legislativas donde se registra el debate de las leyes N°6167/18 y N°6501/20, tiene que ver con que es muy difícil para los candidatos anticipar cuáles serán sus aportes y fuentes de financiamiento, ya que las campañas son muy dinámicas (HCS, 13 de febrero de 2020).
- 12) **Fortalecer las capacidades del TSJE para la fiscalización de gastos y producción propia de información relevante.** El informe de la MOE OEA resalta que la normativa respecto al financiamiento político progresó respecto de elecciones pasadas. Sin embargo, considera la capacidad de fiscalización de gastos del TSJE limitada, por lo que debería incrementarse, por medio de mayores prerrogativas y a través de la producción de información independiente, que permita contrastar registros contables provistos por las agrupaciones políticas.
- 13) **Recopilar en una única ley todas las sanciones en materia de financiamiento, definiendo claramente la institución encargada de su aplicación.** La MOE OEA refiere al hecho, que también observó la UE, de que la normativa electoral está dispersa en diferentes leyes. En el caso de las infracciones o delitos en materia de financiamiento,

en algunos casos no quedaba claro qué institución debía aplicar las sanciones correspondientes.

- 14) Desconcentrar competencias administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.** El informe de la MOE OEA da cuenta de que el TSJE es el organismo responsable de la administración electoral y de dirimir conflictos de legalidad que surjan de las mismas, es decir, en determinadas circunstancias el TSJE puede ser juez y parte en disputas. Desde el punto de vista de la MOE OEA es deseable que las funciones de organización y juzgamiento estén escindidas. Esta situación requeriría de una reconfiguración total de andamiaje institucional de los procesos electorarios.
- 15) Reformar mecanismos de impugnación de manera tal que estos se adecuen a las necesidades procesales en materia político-electoral.** Esta recomendación se desprende del hecho de que las decisiones del TSJE solo pueden ser impugnadas por el procedimiento de acción de inconstitucionalidad ante la CSJ. Tal como lo observó también la MOE UE, este esquema no es eficiente para resolver disputas en los tiempos que requiere un proceso electoral, ya que resolver una acción de inconstitucionalidad implica el involucramiento plenario de la Corte Suprema.
- 16) Ampliar legitimación activa para que ciudadanos independientes puedan presentar impugnaciones durante todo el proceso electoral.** La normativa vigente establece que solo los partidos, movimientos, alianzas y concertaciones tienen la posibilidad de promover impugnaciones en materia electoral durante el proceso electoral; los ciudadanos en tanto tales pueden únicamente hacerlo en las mesas receptoras de voto. La MOE OEA considera que esta situación limita los derechos electorales de los votantes.
- 17) Fijar un único criterio que regule y prohíba las encuestas de boca de urna mientras se desarrolla la jornada electoral.** Este punto es de máxima importancia porque la MOE OEA considera, al igual que la MOE UE, que divulgar este tipo de información puede sesgar el voto. El hecho de que algunos medios de comunicación (por haber planteado acciones de inconstitucionalidad ante la CSJ) estén eximidos de la prohibición de publicación de encuestas y bocas de urna durante

el plazo que prohíbe el TSJE vulnera los principios de igualdad y equidad. La modificación de esta situación implica una reforma o enmienda constitucional de difícil concreción, por lo que la situación se mantiene aún en 2023, como se verá *ut infra*.

- 18) Avanzar hacia la paridad de género y fortalecer las políticas tendientes a promover la igualdad de derechos y participación política entre hombres y mujeres.** La MOE OEA advierte que en el Código Electoral rige una de las cuotas de género más bajas (solo reserva el 20% de las listas) de la región, que solo se aplica en listas para cargo pluripersonales y en elecciones internas. Esto impacta negativamente en la participación de las mujeres en cargos representativos, más aún en aquellos donde no rige la cuota (cargos ejecutivos) e incumple principios constitucionales de igualdad y no discriminación. En este sentido, la MOE OEA, al igual que la MOE UE, considera que la aplicación de paridad de género es una acción afirmativa pertinente y necesaria, así como la promoción de los derechos políticos de las mujeres a través de programas transversales, capacitaciones y monitoreo continuo y la dotación de mayores recursos para ese efecto.

2.3. Análisis comparado de los informes de observación electoral 2018 de las misiones de la UE y la OEA

En relación con los temas tratados, es esencial enfatizar que ambos documentos —los informes de las Misiones de Observación Electoral (MOE) de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la UE— manifiestan un enfoque semejante y coinciden en sus recomendaciones en áreas fundamentales⁴. Sin embargo, un primer distintivo del informe de la MOE UE reside en su insistencia en la trascendencia de la importancia de la institucionalidad. Concretamente, señala que, en Paraguay, de acuerdo con la Constitución, es la Corte Suprema el único órgano competente para interpretar las normas constitucionales, pero sus interpretaciones no siempre son implementadas por el Poder Legislativo, lo que tiene consecuencias en el equilibrio y separación de los poderes del Estado. Otro

⁴ En este apartado nos referiremos a los informes finales de observación electoral elaborados por las misiones de la UE y de la OEA en 2018 (MOE UE, 2018a; MOE OEA, 2018a)

señalamiento en el mismo sentido tiene que ver con la recomendación de una regulación más explícita para la aplicación eventual del proceso de juicio político a autoridades tales como ministros del TSJE, dado que esto puede influir, por ejemplo, en la independencia de la institución electoral.

Uno de los aspectos primordiales reflejados en ambos informes se refiere a las restricciones en el ejercicio del derecho al voto de ciertos sectores sociales. Tanto la MOE OEA como la MOE UE subrayaron la necesidad de abordar las limitaciones que enfrentan personas con discapacidad auditiva y personas privadas de libertad sin condena. Las recomendaciones propugnan reformas que garanticen la igualdad de participación electoral para todos los ciudadanos y demandan una atención continua, alineada con el espíritu de la Constitución y los acuerdos firmados sobre garantías del ejercicio cívico.

Un punto de preocupación destacado en ambos informes de 2018 es la limitada participación de las mujeres en las candidaturas a presidencias, gobernaciones, senados y diputaciones. Se subraya la insuficiencia de la cuota, todavía vigente, prevista por el Código Electoral, que establece un mínimo del 20% de mujeres en las candidaturas plurinominales, y se propone en ambos informes la aprobación de una ley de paridad. Estas sugerencias buscan garantizar una representación equitativa a través de la participación efectiva de las mujeres en la vida política del país.

Otro sector que ve su participación y ejercicio de derechos cívicos limitados es el de los pueblos indígenas. Si bien la MOE OEA señala que previo a las elecciones de 2018 hubo acciones relevantes para lograr avances en la promoción de los derechos de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, en el informe de la MOE UE se recomienda expresamente avanzar en la creación de un registro civil de pueblos indígenas, con el objetivo de construir información y estadísticas claves para la creación de acciones afirmativas.

Los informes de las MOE de la OEA y UE dedican especial atención al financiamiento político, un elemento esencial para la fortaleza de las instituciones democráticas. En Paraguay prevalece un sistema de financiamiento mixto, donde los partidos políticos reciben aportes públicos y privados. El financiamiento público se divide en dos componentes: los llamados “aportes estatales”, destinados al funcionamiento de

las organizaciones políticas, y el “subsidio electoral”, exclusivo para las campañas electorales. Asimismo, existen fuentes indirectas de financiamiento público, debido a legislaciones que obligan a los medios de comunicación a otorgar espacios publicitarios a los diferentes candidatos. Los informes de 2018 elogiaron las iniciativas que promovieron el diseño e implementación de la primera fase del Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), un software que facilita y transparenta el registro de ingresos y gastos de los partidos políticos. La iniciativa fue resaltada como un avance significativo en la rendición de cuentas. En este sentido, ambos informes de 2018 recomiendan avanzar en una Ley de Financiamiento que no se limite exclusivamente a las elecciones generales (como sucedía hasta el momento), sino que también incluya las elecciones internas, a fin de asegurar un marco normativo integral que regule todas las etapas del proceso electoral y prevenga lagunas legales. Por otra parte, el informe de la OEA sugiere que los fondos públicos destinados a los partidos políticos se proporcionen antes de las elecciones y no después. Este consejo tiene como objetivo reducir la dependencia de las organizaciones políticas respecto al financiamiento privado, promoviendo así una mayor transparencia y equidad en el proceso electoral, y facilitar el acceso a recursos a los partidos y agrupaciones más chicas.

Tanto la MOE OEA como la MOE UE enfatizaron la necesidad de una mayor consolidación del marco legal en el que se desarrollan las elecciones. Esto implica la unificación de las leyes y regulaciones electorales en un cuerpo normativo coherente y completo, evitando fragmentaciones y vacíos legales que puedan generar confusiones y disputas durante el proceso. Se puso énfasis en la importancia de mejorar la gestión de las impugnaciones, garantizando un mecanismo eficiente y transparente para resolver las controversias electorales.

Los informes también cuestionaron la difusión de boca de urnas en el día de las elecciones, así como el papel controvertido que desempeñaron las encuestas durante las contiendas electorales. Ambos organismos observadores consideraron que estas prácticas pueden influir en el voto de los ciudadanos y distorsionar la voluntad popular, por lo que recomendaron establecer regulaciones más estrictas para garantizar la objetividad y la imparcialidad de la difusión de información electoral. En este punto, tanto

la OEA como la UE aconsejan resolver la situación de desigualdad entre medios de comunicación que se generó cuando algunos de ellos lograron, por una acción de inconstitucionalidad ante la CSJ, estar eximidos de la prohibición de publicar encuestas en el periodo en que el TSJE prohíbe.

En conclusión, los informes de las MOE OEA y UE de 2018 destacaron tanto aspectos positivos como desafíos futuros en relación con las elecciones en la República del Paraguay. Ambos informes coincidieron en la necesidad de abordar restricciones al derecho al voto, promover la participación de las mujeres y de otros sectores sociales en la política, fortalecer el sistema de financiamiento político, unificar el marco legal electoral y mejorar la gestión de las impugnaciones. Además, cuestionaron la difusión de boca de urnas y el papel de las encuestas en las contiendas electorales.

3. Reformas recientes al Código Electoral paraguayo.

En los próximos párrafos se repasan las reformas al Código Electoral hechas por el Congreso paraguayo luego de las elecciones generales y departamentales de 2018.

Entre 2018 y 2023 se puede contar un total de 5 reformas al Código Electoral: Ley N°6167/2018 (Ley de financiamiento político); Ley N°6318/2019 (“Ley de desbloqueo”), Ley N°6501/2020 (nueva Ley de financiamiento político); Ley N°6951/2022 (Ley de inscripción automática en el registro cívico permanente de ciudadanos residentes en el Paraguay y en el extranjero) y Ley N°6971/2022 (Ley que elimina interdicción de voto de personas con discapacidad y personas en situaciones particulares o con necesidades especiales).

- Ley N° 834/1996) en sus artículos 64, 66, 68, 157, 278, 280, 281 y 282 para retomar las recomendaciones de las MOE internacionales e incluye dentro de las regulaciones financieras a los ingresos y gastos de todo tipo de campaña política (elecciones internas, municipales, departamentales y generales). Asimismo, introduce nuevos controles, como la obligatoriedad de cada agrupación política de designar un administrador de campaña y abrir una cuenta única en una institución financiera que será objeto de controles. La ley prohíbe recibir financiamiento por parte de: funcionarios

públicos, oficinas públicas o cualquier otro ente de carácter público; entidades o gobiernos extranjeros; sindicatos o asociaciones representativas; donantes anónimos o personas condenadas por crímenes. Asimismo, prohíbe la recibir contribuciones que superen el equivalente de 10 mil jornales.

- Ley N°6318/2019 (Ley de desbloqueo). Hacia principios del año 2019, el Congreso debate y aprueba la reforma del Código Electoral que establece el uso de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional en la elección de cargos plurinominales, habilitándose el voto preferente que surge de la selección que los electores hacen dentro de una lista partidaria. Asimismo, incorpora máquinas de votación electrónicas, lo que automatiza el proceso de emisión y escrutinio de votos.
- Ley N°6501/2020 (nueva reforma al financiamiento político). Esta ley adapta las disposiciones de la Ley N°6167/2018. El sistema de listas cerradas y desbloqueadas implica que todos los candidatos incluidos en listas para cargos pluripersonales deben competir con sus compañeros de lista y con candidatos de otras listas por la obtención del “voto preferente”, lo que impacta en el financiamiento político porque cada candidato debe llevar registro de su propia campaña. La Ley N°6501/2020 cubre esta situación. Además, introduce la obligación para los candidatos y sus cónyuges de presentar una declaración de conflicto de intereses y regulariza el uso del identificador tributario en las cuentas de campaña. Crea una dependencia en la Justicia Electoral encargada de prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo en las campañas electorales.
- Ley N°6951/2022 (Ley de inscripción automática en el registro cívico permanente de paraguayos residentes en Paraguay o en el exterior. Establece que todos los ciudadanos paraguayos serán empadronados de forma automática al cumplirse 18 años o luego de promulgada la ley para aquellos mayores de 18 que no se hallaren inscriptos. Incluye la creación de un Departamento de Electores Residentes en el Extranjero en el Registro Electoral del TSJE y el

cruce de bases de datos con el Ministerio de Relaciones Exteriores para facilitar el voto en el extranjero.

- N°6971/2022 (Ley que elimina interdicción de voto de personas con discapacidad y personas en situaciones particulares y establece regulaciones tendientes a la inclusión). Esta reforma recoge las observaciones de la MOE UE y MOE OEA respecto al trato discriminatorio que el Código Electoral tenía hasta aquel momento para con personas con discapacidad y personas privadas de su libertad sin condena. La ley, asimismo, establece que el TSJE debe adoptar mecanismos de inclusión requeridos para asegurar que todas las personas con discapacidad puedan ejercer el derecho al voto.

Salvo la Ley N°6951/2022, todas estas modificaciones al Código Electoral se aplicaron en las elecciones generales y departamentales del 30 de abril de 2023. Como se puede ver, algunas de las reformas están asociadas a las recomendaciones que las misiones internacionales incluyeron en sus informes finales de observación electoral durante el proceso eleccionario de 2018. Estas leyes impactarán en las observaciones que las MOE internacionales hicieron en el último proceso electoral.

4. Recomendaciones que surgen de las misiones de observación electoral de organismos internacionales - año 2023

En el año 2023, nuevamente la OEA y la UE participaron como observadores internacionales del proceso electoral de las elecciones generales y departamentales que tuvieron lugar el 30 de abril en la República del Paraguay.

Ambos organismos emitieron informes preliminares, que son los que analizaremos aquí, dado que, en el momento de redacción del presente estudio, ni la OEA ni la UE han divulgado sus reportes finales (MOE OEA, 2023; MOE UE, 2023). Por ende, se anticipa que los informes finales pueden proporcionar información y recomendaciones adicionales que no serán considerados en lo que sigue. Asimismo, otra aclaración que cabe poner de manifiesto es que el informe preliminar de la OEA ofrece recomendaciones de forma explícita, mientras que el informe preliminar de la UE tiene

un enfoque descriptivo, centrado en identificar déficits institucionales y hacer recomendaciones de manera más indirecta, referenciando en varias ocasiones las recomendaciones propuestas en 2018.

En general, se observa un enfoque común que aspira a la promoción de un sistema electoral transparente, inclusivo y confiable. Se enfatiza que las elecciones fueron, de manera general, transparentes. Nuevamente, como en 2018, se pone de relieve el papel del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) en la organización de las elecciones. Este aspecto no es menor, si se tiene en cuenta que, días posteriores a la jornada electoral, hubo una serie de manifestaciones frente a la sede del TSJE, movilizadas fundamentalmente por el candidato Paraguayo Cubas (del partido Cruzada Nacional), quien denunció en medios de comunicación la existencia de fraude, lo que condujo a otras personalidades de la oposición a exigir mecanismos de mayor transparencia (Última Hora, 01 de mayo de 2023; CNN, 02 de mayo de 2023).

Ambas misiones, la MOE OEA y la MOE UE, realzan ciertos avances realizados en relación con las recomendaciones planteadas en sus informes de 2018. En particular, destacan el progreso hacia la mayor inclusión logrado con la eliminación de las restricciones al voto de las personas con discapacidades auditivas, implementada a través de la ley N° 6971/22. Se valora, asimismo, la implementación de una Ley de Financiamiento (ley N° 6501/20), aplicable también en las elecciones primarias, conforme a la recomendación formulada en 2018.

No obstante, hay coincidencia en observar que ciertas recomendaciones de alta relevancia marcadas en 2018 persisten como déficits.

4.1. Informe MOE UE 2023

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE UE estuvo presente en Paraguay desde el 13 de marzo, respondiendo a una invitación del Poder Ejecutivo Nacional y del TSJE. Constaba de 124 observadores y estaba dirigida por Gabriel Mato, miembro del Parlamento Europeo.

El informe preliminar de la MOE UE fue dado a conocer el 4 de mayo de 2023, solamente cuatro días después de la jornada electoral. El documento

comienza aclarando que es un texto preliminar y que está ausente el análisis de las etapas de escrutinio definitivo y auditoría de declaraciones juradas de ingresos y gastos de los candidatos (MOE UE, 2023, pág. 1).

Respecto a lo observado, la MOE UE evalúa que la gestión del proceso electoral fue bueno y transparente, con participantes de las tres fuerzas legislativas mayoritarias en los órganos electorales temporales (es decir, Juntas Cívicas y mesas receptoras de votos). Se destaca la profesionalidad del TSJE (MOE UE, 2023, pág. 2).

Respecto al funcionamiento de las máquinas de votación recientemente incorporadas, la MOE UE advierte que, en la mayor parte de los casos, funcionaron correctamente, aunque se dieron situaciones controversiales, como un 19% de votos asistidos y el traslado organizado de votantes por parte de los partidos políticos.

En cuanto al clima político, el informe lo describe como “altamente politizado”, con manifestaciones de desconfianza hacia instituciones del Estado y acusaciones de corrupción cruzadas entre las diferentes agrupaciones políticas. No obstante, afirma que nombramientos de personas consideradas íntegras en áreas clave del Poder Judicial y en la Justicia Electoral aportaron a la confianza en estas instituciones (MOE UE, 2023, pág. 1).

Además, en el informe de la UE de 2023 aparece una referencia directa al problema del narcotráfico y el crimen organizado y la influencia que este puede tener en la política.

Respecto a los cambios introducidos en el sistema electoral, el informe advierte que estos tuvieron consecuencias en varias áreas. En primer lugar, la Ley de Financiamiento Político (Ley N°6501/2020) aplica las disposiciones sobre financiamiento de campañas también a las campañas para elecciones internas. Otro avance es la sanción de la ley N°6971/2022, es decir, la eliminación de criterios restrictivos del derecho al voto de determinados sectores, como personas con discapacidad y presos sin condena. Con respecto a los puntos pendientes de atención marcados en 2018, la MOE UE recuerda que siguen sin abordarse las siguientes cuestiones: promoción de la igualdad de género, y la persistencia de la difamación como figura del delito penal (MOE UE, 2023, pág. 4). Asimismo, se presentan déficits

normativos que, en las elecciones de 2023, se manifestaron en la falta de un criterio único para reclutar magistrados interinos, en caso de contingencia para hacer frente a reemplazos de jueces (MOE UE, 2023, pág. 2).

Por otro lado, el informe aclara que la Ley de Desbloqueo (ley N°6318/2019) supone consecuencias sobre todo en lo que tiene que ver con el financiamiento de campañas y transparencia de los candidatos, dado que aumenta el costo económico de las campañas electorales, puesto que cada candidato realiza su propia campaña y compite contra sus correligionarios y contra los externos. El informe señala que las personas entrevistadas mostraron su descontento con el hecho de que el voto preferente encareció notablemente la política. En este sentido, se destaca que muchos contendientes trasladaron sus campañas a las redes sociales, una vía muy masiva y considerada más económica (MOE UE, 2023, pág. 2).

Otro punto tiene que ver con la violencia política que se suscitó en este proceso electoral, sobre todo en redes sociales (MOE UE, 2023, pág. 2).

Con relación a la posibilidad de dar un marco normativo a la observación nacional ciudadana, una de las recomendaciones de la MOE UE en 2018, si bien para las elecciones de 2023 el TSJE aprobó un reglamento para dicha actividad (Resolución TSJE N°21/2023), la MOE UE observó en que en el último proceso electoral se rechazó la acreditación de una organización porque preveía realizar el conteo rápido algo a lo que, de acuerdo con el TSJE, las misiones de observación electoral no están autorizadas. La MOE UE, en ese sentido, recalca que el conteo rápido es un ejercicio que se hace en toda la región. La negativa a acreditar a dicha organización (Decidamos) “socavó la participación plena de la sociedad civil en los asuntos públicos del país” (MOE UE, 2023, pág. 8).

Todos estos aspectos se abordan de manera sucinta dado el carácter preliminar del documento elaborado por MOE UE. Con respecto a los déficits observados, la UE sugiere algunas mejoras y cambios que se listan a continuación, aunque, sin embargo, no están redactadas en el estilo de recomendaciones.

Análisis de las recomendaciones de la MOE UE en las elecciones generales y departamentales de 2023.

Respecto al análisis del informe preliminar elaborado por la MOE UE, encabezada por el miembro del Parlamento Europeo, Gabriel Mato, mencionamos, nuevamente, que se trata de una interpretación que hacemos del informe preliminar, donde consta una evaluación limitada del proceso electoral (porque carece de la etapa postelectoral). En el informe de la MOE UE encontramos 10 observaciones que, desde nuestro punto de vista, pueden ser traducidas como recomendaciones.

- 1) **Agotar medios para capacitar, dar respuesta a inquietudes y eliminar desconfianza respecto a uso de herramientas tecnológicas.** En el informe se detalla que, si bien la mayoría de las agrupaciones políticas recibieron respuesta ante dudas y preocupaciones respecto a la introducción de nueva tecnología electoral, se observó que algunas de ellas no fueron abordadas. Esto puede dar lugar a un clima de desconfianza que puede impactar en la legitimación social del proceso electoral.
- 2) **Revisar protocolos de actuación en caso de vacancia de jueces en juzgados y tribunales electorales de manera a asegurar remplazos que garanticen independencia y transparencia.** Esta recomendación refiere al hecho, mencionado *ut supra*, de que 12 de los 30 magistrados de los tribunales electorales accedieron a la jubilación y los puestos que quedaron vacantes no fueron cubiertos con un único criterio de reclutamiento, según el informe de la MOE UE.
- 3) **Aprobar toda regulación que involucre derechos y procedimientos electorales en tiempos oportunos.** Esta recomendación surge del hecho de que el TSJE adoptó una resolución sobre los procedimientos para la aplicación de la multa que corresponde a los ciudadanos que incumplen la obligación de votar solo 3 días antes de la jornada electoral. Establecer reglamentaciones o normativas en plazos tan cercanos a la fecha de votación puede generar inseguridad jurídica. La MOE OEA coincide en este punto, como se verá más adelante.
- 4) **Promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos de candidatos independientes.** Esta recomendación persiste

respecto a 2018. La UE considera que la prohibición de postularse como candidato independiente, incluso para cargos uninominales, es contraria a los principios internacionales.

- 5) **Investir al TSJE de mayores prerrogativas para auditar la contabilidad de ingresos, gastos y el cumplimiento de regulaciones financieras.** Si bien la MOE UE reconoce avances respecto a la legislación en términos de financiamiento de campañas electorales, sobre todo respecto a la transparencia de gastos de campaña de elecciones internas, tal como se recomendó en 2018, esta MOE considera que la verdadera capacidad de auditar cuentas del TSJE sigue siendo limitada.
- 6) **Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales.** Esta recomendación surge de que la publicidad de los candidatos se trasladó, en gran parte, a las redes sociales, tanto por el ya mencionado encarecimiento de las campañas provocado por la Ley de Desbloqueo, como por el elevado coste de la publicidad en medios de comunicación tradicionales.
- 7) **Promover la paridad democrática aplicable a todos los cargos electivos en listas definitivas de candidaturas.** La MOE UE se refiere al hecho de que permanece en 2023 la cuota de 20% de mujeres en listas para cargos pluripersonales aplicable a elecciones internas únicamente. Es decir, desde 1996 -cuando se cristalizó este cupo en el Código Electoral- no hubo progresos en términos de acciones afirmativas que promuevan la participación de las mujeres en el sistema político.
- 8) **Promover el derecho de participación de pueblos indígenas.** Nuevamente, la MOE UE recomienda la creación de un registro civil de pueblos indígenas, ya que no existen estadísticas sobre candidaturas y electorado indígena, que podrían dar lugar a la elaboración de acciones afirmativas.
- 9) **Reforzar capacitaciones, campañas de información, medios de control y sanciones para evitar abuso de “voto asistido”.** La MOE UE observó que existieron situaciones de “voto asistido” en el 20% de las mesas receptoras de votos observadas, donde los asistidos eran votantes sin discapacidades ni necesidades especiales aparentes. Esta

recomendación apunta a limitar la práctica a lo estrictamente necesario para evitar abusos.

- 10) Promover la participación plena de la sociedad civil en el proceso electoral a través de la observación nacional.** La MOE UE recuerda que, en Latinoamérica, las misiones de observación nacional realizan conteos rápidos en elecciones y esto no debería ser óbice para que puedan realizar su tarea en Paraguay. Asimismo, observa que los mecanismos de apelación en materia de rechazo de acreditaciones no son expeditivos.

4.2. Informe MOE OEA 2023

Aspectos contextuales y observación del proceso electoral en general.

La delegación de la MOE OEA estuvo integrada por 60 personas, que observaron el proceso electoral en 17 departamentos del país. Estuvo encabezada por el exembajador de Estados Unidos ante la OEA, Luis Lauredo (OEA, 20 de abril de 2023). La misión llegó al país el día 20 de abril, y durante el periodo preelectoral, tuvo reuniones con funcionarios del gobierno, candidatos y representantes de organizaciones de la sociedad civil. La MOE OEA también observó el desarrollo de las elecciones internas simultáneas, que tuvieron lugar el 18 de diciembre de 2022 (MOE OEA, 2023, pág. 1). El informe fue presentado el 2 de mayo, solo dos días luego de las elecciones. Pese a ser preliminar, da cuenta detallada de varios aspectos, careciendo, lógicamente, de la evaluación postelectoral. Es la 16° vez que esta misión internacional observa un proceso electoral en Paraguay (MOE OEA, 2023, pág. 24).

El informe comienza por la reseña de la introducción de cambios en el sistema electoral, que ya fueron mencionados más arriba (MOE OEA, 2023, pág. 2). La MOE OEA da cuenta del incendio de un depósito donde se guardaban las máquinas de votación, el día 29 de septiembre de 2022, cuando se destruyeron varias máquinas. Pese a que se compraron nuevos equipos, el episodio impactó en una reestructuración del número de electores por mesas (MOE OEA, 2023, pág. 3). El informe de la MOE OEA destaca los esfuerzos realizados por el TSJE en este sentido, pero

indica que, no obstante, hubo una alta concentración de personas en los locales de votación (MOE OEA, 2023, pág. 4).

También reconoce el trabajo de capacitación para la correcta utilización de la tecnología electoral que realizó el TSJE a funcionarios internos del organismo y miembros de mesas receptoras de votos (MOE OEA, 2023, pág. 3).

Respecto a la propia jornada electoral, el informe de la MOE OEA afirma que las elecciones se desarrollaron en un clima de calma, aunque se dieron algunos incidentes que se resolvieron. También se mencionan algunas confusiones respecto a desperfectos técnicos con las máquinas de votación y la insuficiente capacitación del personal técnico (MOE OEA, 2023, pág. 4).

El informe preliminar de la MOE OEA resalta la aplicación del programa “Voto accesible”, que facilitó condiciones de voto para personas con necesidades especiales. Asimismo, da cuenta de un uso “excesivo” del voto asistido (tal como señala la MOE UE) y resalta que el TSJE “desalentó profundamente” este comportamiento que da lugar a malas prácticas (MOE OEA, 2023, pág. 5).

Nuevamente, como en 2018, la MOE OEA muestra su preocupación en relación con la difusión de bocas de urna durante la jornada electoral (MOE OEA, 2023, pág. 5).

El informe preliminar de la OEA, igual que en 2018, reconoció el buen funcionamiento del sistema TREP y de los técnicos del TSJE, que “brindaron certezas al proceso electoral” (MOE OEA, 2023, pág. 5).

El documento da cuenta de las manifestaciones que existieron luego de la jornada electoral, denunciando la existencia de fraude. La OEA manifiesta haberse puesto a disposición de todas las agrupaciones políticas para recibir eventuales denuncias, pero afirma no haber recibido ninguna. En este sentido, aclara que incitar a la violencia es una práctica antidemocrática y que existen vías institucionales para presentar evidencias de fraude (MOE OEA, 2023, pág. 24).

El informe es extenso, si bien es preliminar, pero gran parte de las observaciones se vinculan directamente con las recomendaciones que se ponen de manifiesto en el documento, a diferencia de lo que sucede con el informe preliminar de la MOE UE. Se listan a continuación las principales sugerencias.

Análisis de las recomendaciones de la MOE OEA en las elecciones generales y departamentales de 2023.

En el informe preliminar elaborado por la MOE OEA, se cuentan 22 recomendaciones.

- 1) **Garantizar el secreto del voto, ubicando estratégicamente los cuartos oscuros y proveyendo los medios necesarios para asegurar privacidad.** La recomendación refiere a que la MOE OEA observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto por mala ubicación de los “cuartos oscuros”. También, durante la apertura de las mesas receptoras de votos, se constataron algunos casos en los que el lacre del material electoral estaba vulnerado.
- 2) **Revisar la normativa que regula la conformación de mesas receptoras de votos, de modo a permitir que agrupaciones políticas más nuevas o pequeñas tengan participación.** La MOE OEA da cuenta de que la legislación vigente limita la participación en órganos electorales temporales de agrupaciones sin representación parlamentaria.
- 3) **Crear una unidad especializada en el TSJE para llevar registros estadísticos relativos al proceso electoral y avance de capacitaciones.** El informe de la MOE OEA resalta la importancia de contar con datos estadísticos consolidados y en tiempo real, para dar información sobre el desarrollo de la jornada electoral y otros aspectos que hacen al proceso eleccionario. Dichos datos contribuyen a la transparencia.
- 4) **Adelantar el plazo máximo para el nombramiento de los miembros de mesa y establecer la obligatoriedad de sus capacitaciones.** La MOE OEA señala que faltó información sobre la capacitación en 115 distritos de un total de 280. En este sentido, recomienda que el nombramiento de los miembros de las mesas receptoras de voto se realice con mayor anticipación, de modo a poder organizar un calendario de capacitaciones. Al respecto, recomienda que se establezca la obligatoriedad de las capacitaciones (si bien efectivamente se realizan en todos los procesos eleccionarios) y se lleve un registro y seguimiento estadístico sobre su avance.

- 5) **Aclarar criterios sobre habilitación de voto de miembros de fuerzas policiales y facilitación de medios para efectivizar su derecho al voto.** Esta sugerencia tiene que ver con el hecho de que los policías que prestan servicio el día de las elecciones están habilitados para votar, pero muchas veces no pueden efectivizar su derecho porque se encuentran alejados de los locales de votación correspondientes.
- 6) **Cumplir estrictamente plazos de depuración del padrón electoral.** La MOE OEA recuerda que el cumplimiento de los plazos de depuración del padrón electoral es garantía de seguridad jurídica y fundamental para la confianza ciudadana en el proceso electoral. Sin embargo, durante la etapa preelectoral, el informe preliminar de la OEA da cuenta de que cuatro días antes de las elecciones se autorizó la incorporación de 249 votantes, pero no se efectivizó porque la resolución fue revocada por el TSJE.
- 7) **Extender el voto en el exterior a más países, facilitando los recursos necesarios y realizando campañas de información para la población concernida.** Hoy, los paraguayos residentes en el exterior solo pueden ejercer su derecho al voto en un limitado número de países (Argentina, Brasil, Estados Unidos y España), por eso la MOE OEA recomienda que se habiliten mesas receptoras de votos en otros países. En este sentido, la sanción de la ley N°6951/2022 “Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto” es un avance considerable.
- 8) **Profundizar pruebas (testeo de *software*) y empoderar personal técnico del TSJE para prevenir de fallas y tener respuestas ante contingencias.** Dado que desde 2021 las elecciones en Paraguay incorporan tecnología electoral (máquinas de votación), la MOE OEA recomienda que el personal técnico del TSJE debe estar altamente capacitado y reducir la dependencia con respecto a la empresa proveedora de los aparatos, algo que fue observado el día de las elecciones (30 de abril de 2023). Asimismo, es fundamental contar con un protocolo para contingencias, como fue el caso del incendio del depósito de máquinas de votación en septiembre de 2022.

- 9) Controlar y verificar exhaustivamente el material tecnológico de votación (computadoras, impresoras, boletines con chip, etc.).** Esta recomendación refiere al hecho de que algunos materiales (boletines con chip) no estaban “vacíos” (es decir, guardaban información). Esta situación, además de ser irregular, da lugar a confusiones y desconfianza por parte de las agrupaciones políticas y de los votantes.
- 10) Entregar financiamiento público (subsidio electoral) con anterioridad a la elección.** Esta recomendación persiste desde 2018 y las razones son las mismas: la entrega de subsidio electoral con anterioridad a la jornada electoral sería beneficiosa para las agrupaciones políticas que tienen más dificultad de acceso al financiamiento. Asimismo, limitaría la dependencia respecto a aportantes privados. Un elemento a considerar, según la MOE OEA, es el hecho de que la Ley de Financiamiento Político (ley N°6501/2020) no especifica cómo cada partido debe distribuir los subsidios entre sus candidatos.
- 11) Asignación de los espacios de publicidad electoral gratuita realizada por el TSJE.** Esta recomendación también persiste desde 2018: la distribución de espacios publicitarios gratuitos previstos como un subsidio indirecto permanece a cargo de los medios de comunicación.
- 12) Invertir al TSJE de mayores prerrogativas (por ejemplo, desafectarlo del secreto bancario) de manera a auditar contabilidad de ingresos, gastos y cumplimiento de regulaciones financieras.** Esta recomendación es coincidente con lo observado por la MOE UE. La MOE OEA valora positivamente la adopción de la nueva Ley de Financiamiento Político en 2020, pero estima que le faltan recursos al TSJE para realizar una verdadera contraloría y fiscalizar las declaraciones juradas de los candidatos.
- 13) Promover el reporte de gastos de campaña en tiempo real o durante el ciclo electoral. Esta es otra recomendación que persiste desde 2018.** La MOE OEA considera que los reportes de gastos deberían estar disponibles antes del acto electoral, de manera tal que los electores puedan contar con más información a la hora de elegir un candidato.
- 14) Aprobar toda regulación que involucre derechos y procedimientos electorales en tiempos oportunos.** Al igual que la MOE UE, la MOE OEA considera que toda regulación electoral debe ser aprobada

y emitida con la debida anticipación. Esto es algo que no sucedió del todo en el último proceso electoral, cuando, por ejemplo, se establecieron procedimientos para la realización de la observación nacional por parte de organizaciones de la sociedad civil pocas semanas antes de la jornada electoral. Otro ejemplo que da la OEA es el de la emisión del reglamento que sanciona a aquellos ciudadanos que incumplen la obligación de ir a votar, la cual se dio a conocer 72 horas antes del 30 de abril. Si bien se reconoce la importancia de contar con esas normativas, la OEA considera que establecerlas fuera de plazos afecta a la certeza y seguridad jurídicas.

- 15) Promover la paridad con alternancia aplicable a todos los cargos electivos en listas definitivas de candidaturas.** Esta es otra de las recomendaciones que se mantienen respecto a 2018 porque, como se mencionó, no ha habido grandes cambios respecto a acciones afirmativas para promover la participación política de las mujeres en cargos electivos de modo a asegurar una representación equilibrada entre géneros.
- 16) Desplegar políticas que fomenten la participación plena de las mujeres en la vida política.** La MOE OEA señala que Paraguay está todavía lejos de poder garantizar a las mujeres una participación política plena. Sugiere la promoción de y capacitación en políticas de género con la debida asignación de recursos necesarios a tal efecto y la adopción de otras medidas afirmativas. En este sentido, se advierte que el encarecimiento de las campañas electorales debido a la Ley de Desbloqueo supone una desventaja adicional para las candidatas mujeres, teniendo en cuenta que, estadísticamente, tienen mayores dificultades económicas que los hombres (ONU Mujeres).
- 17) Adoptar medidas para prevenir, atender y sancionar la violencia de política contra las mujeres por razones de género.** El informe preliminar de la MOE OEA da cuenta de situaciones de violencia política por razones de género sufridas por candidatas mujeres con las que dicha misión se entrevistó. En ese sentido, considera deseable que el Estado paraguayo elabore regulaciones, capacitaciones, protocolos para identificación, prevención, atención y denuncia de casos de violencia política contra mujeres por su género. Asimismo, recomienda la sanción de una ley específica.

- 18) Promover el derecho de participación de pueblos indígenas.** Al igual que la MOE UE, la MOE OEA reconoce esfuerzos de la autoridad electoral para promover los derechos políticos y la participación de las personas miembros de pueblos indígenas. No obstante, recomienda la creación de un registro civil de pueblos indígenas, incorporando información sobre autoidentificación indígena de electores y candidatos. Asimismo, considera fundamental acercar locales de votación a comunidades indígenas para facilitar el ejercicio del voto y realizar otras acciones afirmativas adicionales. Sugiere incorporar un enfoque multicultural en el TSJE.
- 19) Incentivar un clima durante el proceso electoral que permita una deliberación razonable y plural sobre todos los asuntos públicos.** Esta recomendación refiere al hecho de que la MOE OEA registró un clima de polarización y agresiones cruzadas entre candidatos, así como alegaciones, por parte de ciertos sectores, de la posibilidad de fraude electoral destinado a perjudicarlos. Asimismo, se difundieron informaciones falsas (*fake-news*). Estas situaciones, expresa la MOE OEA, afectan a la institucionalidad.
- 20) Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales.** Tal como señala la MOE UE, la MOE OEA da cuenta de la relevancia que cobraron las redes sociales y los medios digitales en el último proceso electoral y del hecho de que la mayor parte de las leyes que rigen el proceso electoral se sancionaron con anterioridad al auge de la informatización y, por tanto, existen vacíos legales al respecto.
- 21) Regular la actividad de empresas dedicadas a la elaboración de encuestas electorales y bocas de urna.** La MOE OEA recomienda crear un registro de empresas dedicadas a la realización de encuestas electorales y reglamentar disposiciones sobre publicación de mediciones, que incluyan fichas técnicas metodológicas conforme a estándares internacionales. Esta sugerencia de la OEA se vincula a la utilización política que se hace de las encuestas, muchas de dudoso origen, y que contribuyen a la desinformación y sesgo de los votantes.
- 22) Fijar un único criterio que regule y prohíba las encuestas de boca de urna mientras se desarrolla la jornada electoral.** En el mismo sentido que la MOE UE y tal como recomendaron ambas misiones en 2018, el informe preliminar de la OEA expresa que la publicación de

encuestas de boca de urna es una mala práctica que puede influenciar a los electores y sesgar su voto. Nuevamente, en 2023, algunos medios de comunicación dieron a conocer bocas de urna por estar eximidos por la CSJ de la prohibición que establece el TSJE, tras iniciar acciones de inconstitucionalidad.

4.3. Análisis comparado de los informes de observación electoral 2023 de las misiones de la UE y la OEA

Los informes de 2023 introducen una novedad significativa en relación con el informe de 2018, referente a los cambios resultantes de la implementación de la Ley de Desbloqueo (ley N° 6318/19) y la introducción del voto electrónico en el proceso electoral. Respecto al desbloqueo, el informe de la UE indica que los interlocutores políticos de la Misión evaluaron de manera negativa las nuevas reglas, principalmente porque aumentan los costos de las campañas electorales e impactan en la desigualdad de género. Esta situación también se refleja en el informe preliminar de la OEA.

El voto electrónico se destaca como un tema clave en ambos informes, entendiendo ambas misiones internacionales que la confianza y la transparencia dependen de un manejo técnico adecuado y de la correcta capacitación de todos los involucrados en el proceso eleccionario (personal del TSJE, miembros de mesa, veedores, electores, etc.). En ambos informes preliminares se realizan las pruebas exhaustivas de las máquinas de votación y las auditorías técnicas. A pesar de los resultados exitosos en las pruebas, se hacen recomendaciones para mejorar la seguridad y eficiencia del sistema de voto electrónico, como, por ejemplo, la exigencia de realizar análisis rigurosos de manera sistemática y el establecimiento de una estrategia de gestión de riesgos. La OEA también recomienda fortalecer las capacidades técnicas del personal del TSJE y programar transferencias de conocimientos para evaluar mejoras, brindar respuestas adecuadas en casos de contingencia y reducir la dependencia del proveedor, que es internacional y puede no proporcionar soluciones adecuadas a las urgencias electorales. Ambas misiones subrayan que es responsabilidad del TSJE eliminar cualquier duda o sospecha que pueda surgir por la implementación de la nueva herramienta informática.

Si bien ambas MOE internacionales constatan avances respecto a 2018, dan cuenta también de que persisten déficits significativos que impactan directamente la igualdad de derechos y la calidad de la democracia. Paraguay mantiene una de las tasas más bajas de representación política de mujeres de América Latina. En 2023, se mantiene la cuota obligatoria de candidaturas de mujeres en listas para cargos pluripersonales, establecida en 1996, aplicable únicamente en elecciones primarias. A esta situación, se suma el hecho de que la Ley de Desbloqueo aumentó la competencia intrapartidaria y elevó los costos de las campañas. Esto tiene un impacto más importante sobre las mujeres, sector estadísticamente más vulnerable económicamente. La OEA resalta la necesidad de establecer un marco legal específico para prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres por razones de género, otra problemática que trasladaron las candidatas con las que esa misión tuvo oportunidad de entrevistarse.

En 2018, la MOE UE había recomendado promover el derecho a la participación de las personas pertenecientes a pueblos indígenas, garantizando tanto el ejercicio del voto como la posibilidad de postularse. Ahora en 2023, si bien se reconocen avances en ese sentido, son ambas misiones las que recomiendan el establecimiento de un registro civil de pueblos indígenas permitiría llevar estadísticas sobre la cantidad de votantes y candidatos que se identifican como miembros de los pueblos originarios. La OEA recomienda la instalación de mesas receptoras de votos cercanas a las comunidades para facilitar el ejercicio del derecho a votar.

En relación con la normativa electoral, subsisten recomendaciones que se vinculan a la recomendación, ya hecha en 2018, de avanzar hacia un marco legal unificado, ya que actualmente existen múltiples leyes y regulaciones dispersas que afectan al sistema electoral. Por lo tanto, se insiste en la necesidad de contar con un marco jurídico coherente y completo que permita resolver de manera más rápida y eficiente las controversias que puedan surgir durante el proceso electoral.

En cuanto al financiamiento político, ambas MOE aplauden la implementación de la Ley N° 6501/20, que regula los aportes, ingresos y gastos de campaña, favoreciendo la transparencia y la rendición de cuentas de las campañas políticas que, después del desbloqueo, se multiplicaron por la cantidad de candidatos en cada contienda. Sin embargo, los informes expresan que todavía existen muchas cuestiones que escapan a la

capacidad fiscalización del TSJE. Recomiendan ambas misiones ampliar su capacidad de control y la posibilidad de que este produzca información propia de manera independiente, que se pueda contrastar con aquella que manifiestan los candidatos en sus declaraciones juradas. La OEA mantiene la sugerencia de que los subsidios electorales se entreguen con anterioridad a la jornada electoral, porque podría ser una medida que contribuya a la igualdad de condiciones de competencia entre agrupaciones políticas con diferente capacidad de acceso al financiamiento.

Ambas MOE internacionales coinciden en resaltar que se debe organizar, dar a conocer y respetar el calendario electoral y que el establecimiento de disposiciones o regulaciones muy cerca de la jornada electoral es un factor que puede generar inseguridad jurídica.

Si bien la MOE OEA en su informe preliminar de 2023 resalta el hecho de que los policías que cumplen funciones durante la jornada electoral están limitados para ejercer su derecho al voto, lo cierto es que la ley N°6971/2022 fue un progreso en términos de inclusión, dado que reconoce el derecho al voto de personas con discapacidad, con necesidades especiales o en situaciones particulares.

5. Conclusiones

De lo precedentemente expuesto, es ineludible concluir que el papel que desempeñan las Misiones de Observación Electoral (MOE) internacionales en cada ciclo electoral es trascendental. Este hecho cobra especial relevancia tanto para las democracias emergentes, tal como lo es Paraguay, como para cualquier nación que aspire a garantizar la ejecución de elecciones transparentes y competitivas, en las que prevalezcan el respeto a las leyes y la primacía del derecho ciudadano a seleccionar sus autoridades dentro del marco de una República.

Las MOE se establecen como una instancia imparcial de auditoría electoral. Sus observaciones, diagnósticos y recomendaciones no solo detentan una relevancia sustantiva *per se*, sino que adquieren aún mayor importancia en períodos de reforma de las reglas del sistema electoral, tal y como ha sucedido en los últimos años en Paraguay. La presencia de MOE actúa como un contrapeso eficaz, proporcionando informes imparciales que pueden influir en la reforma de políticas y en la garantía de elecciones equitativas.

Además, el siglo XXI se encuentra marcado por la aparición de un nuevo protagonista en las campañas electorales: la propagación de noticias falsas o *fake news*. Este fenómeno ha fomentado la aparición de una postura crítica frente a las instituciones tradicionalmente valoradas, generando desconfianza y escepticismo generalizados sobre hechos que antes eran incuestionables. Las MOE internacionales desempeñan un papel crucial en la mitigación de estas situaciones, gracias a su independencia, profesionalismo e imparcialidad, contribuyendo así a la integridad del proceso electoral.

Paraguay debe continuar la reforma de su Código Electoral con el objetivo de garantizar los derechos políticos de los grupos poblacionales que aún son estructuralmente desfavorecidos, como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas económicamente vulnerables. Estos grupos, a día de hoy, enfrentan limitaciones en sus posibilidades de participación. La integración de los hallazgos y recomendaciones de las MOE en la reforma electoral puede ser un factor decisivo para el avance en este sentido, asegurando una representación política más inclusiva y equitativa. Al respecto, es importante destacar que los informes que realizan las MOE y las consiguientes recomendaciones deberían interpelar a todo el sistema político, más teniendo en cuenta que los déficits y desafíos que allí se plantean requieren, muchas veces, de acciones legislativas que escapen a las prerrogativas del TSJE.

Bibliografía

Barrios Cabrera, A., “Observación electoral: ojos y oídos de la ciudadanía”, *Diálogo Político*, año XXXVIII, n.º 2 (2022), págs. 64- 73, <<https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2022/10/Dia%CC%81logo-Poli%CC%81tico.-Elecciones.-2-2022.pdf>>, fecha de consulta: 7 de julio de 2023.

Freidenberg, F., (2017), “Qué es una buena elección?: El uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016)”, *DADOS – Ciências Sociais*, vol. 60, n.º 4 (2017), págs. 1095-1142, <<https://www.scielo.br/j/dados/a/dL7fQgpdyHNFbQ4LRPmBkpR/?format=pdf&lang=es>>, fecha de consulta: 7 de julio de 2023.

Rodríguez Ll., *Reconocer la observación electoral ciudadana en Paraguay: un análisis normativo con perspectiva regional* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2023), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reconocer-la%20observacion-electoral-ciudadana-en-paraguay-un-analisis-normativo-con-perspectiva-regional.pdf>>, fecha de consulta: 20 de junio de 2023.

Unión Europea (UE), *Manual de observación electoral de la Unión Europea*, <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/27426.pdf>>, fecha de consulta: 20 de junio de 2023.

Informes de observación electoral

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA), *Informe final, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay* (22 de abril de 2018).

Informe preliminar, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay (02 de mayo de 2023).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Informe final, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay* (22 de abril de 2018).

Informe preliminar, Elecciones Generales y Departamentales, República del Paraguay (30 de abril de 2023).

Leyes y normativa

Paraguay. Ley N°5/1992, de 09 de abril, “Que aprueba la adhesión de la República al ‘Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos’, adoptados durante el XXI Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York, el 16 de diciembre de 1996”.

Ley N°834/1996, de 17 de abril, “Que establece el Código Electoral paraguayo”.

Ley N°4743/2012, de 22 de octubre, “Que regula el financiamiento político”.

Ley N°6167/2018, de 18 de septiembre, “Que modifica varios artículos de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’ modificado por la Ley N°4743/2012 ‘que regula el financiamiento político’”.

Ley N°6318/2019, de 23 de mayo, “Que modifica la Ley N°834/96 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°3166/07 ‘que modifica los artículos 106, 170, 246, 247, 248 y 258 de la Ley N°834/96 ‘que establece el Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el sistema de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional para cargos pluripersonales”.

Ley N°6501/2020, de 18 de febrero, “Que modifica varios artículos de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’, modificado por la Ley N°4743/2012 “que regula el financiamiento político’ y la Ley N°6167/2018”.

Ley N°6951/2022, de 17 de agosto, “Que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto”.

Ley N°6971/2022, de 09 de septiembre, “Que modifica los artículos 91, 94, 207 y 217 de la Ley N°834/1996 ‘Que establece el Código Electoral paraguayo’”.

Resolución TSJE N°21/2023, de 17 de febrero, “Por la que se aprueba el reglamento para la acreditación y ejercicio de la observación electoral nacional para las elecciones nacionales y departamentales”.

Resolución TSJE N°116/2023, de 20 de abril, “Por la que se establece el Manual de observación electoral internacional para las elecciones nacionales y departamentales 2023”.

Proyecto de ley (Expediente N° D-2269109, en estado de tratamiento) “Que establece disposiciones para el ejercicio de la observación electoral nacional” (14 de septiembre de 2022).

Diarios de sesiones legislativas

Honorable Cámara de Senadores - República del Paraguay (HCS) (13 de febrero de 2020), Diario de sesión Extraordinaria N°112, <<http://silpy.congreso.gov.py/sesion/107201>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Fuentes electrónicas

Organización de los Estados Americanos (OEA), “OEA despliega Misión de Observación Electoral para las elecciones generales en Paraguay” (20 de abril de 2023), <https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-012/23>, Fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

ONU mujeres (Organización de las Naciones Unidas, ONU), “Paraguay”, <<https://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/paraguay>>, Fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Artículos de prensa

ABC Color, “Observadores de la OEA no han encontrado irregularidades en Comicios de Paraguay” (01 de mayo de 2023), <<https://www.abc.com.py/politica/2023/05/01/observadores-de-oea-no-han-encontrado-irregularidades-en-comicios-de-paraguay/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

CNN en Español, “Protestas en Asunción ante Tribunal Superior de Justicia por supuesto fraude electoral” (02 de mayo de 2023), <<https://cnnespanol.cnn.com/2023/05/02/protestas-asuncion-paraguay-supuesto-fraude-electoral-orix/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Infobae, “La Unión Europea descartó que se haya cometido fraude en las elecciones generales de Paraguay” (03 de mayo de 2023), <<https://www.infobae.com/america/america-latina/2023/05/03/la-union-europea-descarto-que-se-haya-cometido-fraude-en-las-elecciones-generales-de-paraguay/>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

Última Hora, “TSJE definió reglas para la observación” (10 de abril de 2023), <<https://www.ultimahora.com/tsje-definio-reglas-la-observacion-n3057257>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.

“Seguidores de Paraguayo Cubas se manifiestan en CDE y Asunción” (01 de mayo de 2023), <<https://www.ultimahora.com/seguidores-paraguayo-cubas-se-manifiestan-cde-y-asuncion-n3060474>>, fecha de consulta: 07 de julio de 2023.