



Misión de Seguimiento Electoral
de la Unión Europea

PARAGUAY 2019

Informe Final



Diciembre de 2019



PARAGUAY

UNIÓN EUROPEA

MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL

INFORME FINAL

DICIEMBRE DE 2019

Las misiones de seguimiento electoral son independientes de las instituciones de la Unión Europea. Los puntos de vista y opiniones expresados en este informe pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente ni la política oficial ni las opiniones de la Unión Europea.

ÍNDICE

- 1. ACRÓNIMOS**
- 2. SUMARIO**
- 3. INFORMACIÓN SOBRE LA MISIÓN**
- 4. CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DESDE LAS ELECCIONES DE 2018**
 - 4.1. Acontecimientos poselectorales
 - 4.2. Contexto institucional y reforma electoral
 - 4.2.1. Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales
 - 4.2.2. Desbloqueo de las listas de candidatos y voto electrónico
- 5. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO DE LA MOE UE POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA**
- 6. ESTATUS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA MOE UE 2018**
 - 6.1. Marco legal
 - 6.2. Administración electoral
 - 6.3. Derecho a voto
 - 6.4. Financiamiento de la campaña
 - 6.5. Inscripción de candidatos
 - 6.6. Litigios y delitos electorales
 - 6.7. Medios de comunicación
 - 6.8. Observación electoral
 - 6.9. Jornada electoral
 - 6.10. Pueblos indígenas
- 7. MESA REDONDA CON ACTORES ELECTORALES RELEVANTES**
- 8. CONCLUSIONES Y ACCIONES A CORTO PLAZO**
- 9. ANEXOS**
 - Anexo I: Matriz de estado de implementación de las recomendaciones
 - Anexo II: Nota de prensa
 - Anexo III: Agenda de la mesa redonda
 - Anexo IV: Lista de participantes en la mesa redonda

1. ACRÓNIMOS

ANR. Asociación Nacional Republicana (también conocida como *Partido Colorado*)

JM. Jefe de Misión

FG. Frente Guasú

CC. Contraloría de Cuentas

HC. Honor Colorado

MP. Ministerio Público

SEAE. Servicio Europeo de Acción Exterior

IEDDH. Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos

DEL EU. Delegación de la Unión Europea

MOE UE. Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

MSE UE. Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea

INDI. Instituto Paraguayo del Indígena

INE. Instituto Nacional Electoral de México

IDEA Internacional. *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral)

JEM. Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

MPE. Miembro del Parlamento Europeo

OEA. Organización de Estados Americanos

PEN. Partido Encuentro Nacional

TEP. Tribunal Electoral Partidario

PLRA. Partido Liberal Radical Auténtico

PQ. Partido Patria Querida

RUC. Registro Único del Contribuyente

CSJ. Corte Suprema de Justicia

SET. Subsecretaría de Estado de Tributación

SEPRELAD. Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes

TSJE. Tribunal Superior de Justicia Electoral

TREP. Transmisión de Resultados Electorales Preliminares

UMFP. Unidad de Monitoreo de las Finanzas Partidarias

2. SUMARIO

La Unión Europea desplegó una Misión de Seguimiento Electoral (MSE UE) entre el 23 de noviembre y el 14 de diciembre para evaluar el estatus de aplicación de las recomendaciones formuladas por la Misión de Observación Electoral (MOE UE) de Paraguay en 2018. El objetivo general de la Misión fue contribuir a la mejora del marco legal para las elecciones durante el período que precede a las próximas elecciones y contribuir al conocimiento y comprensión de las recomendaciones de la MOE UE, así como de cuestiones técnicas relacionadas con su implementación. La MSE UE estuvo liderada por Nicola Danti, miembro del Parlamento Europeo (MPE), que mantuvo una serie de reuniones al más alto nivel institucional y político durante su estancia en Paraguay, entre el 9 y el 12 de diciembre.

La MOE UE 2018 concluyó que las elecciones generales habían sido bien administradas por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), aunque el marco legal para las elecciones necesitaba reformas profundas. La MOE UE planteó 20 recomendaciones, entre las cuales están el fortalecimiento de la independencia de la justicia, la reglamentación del juicio político para jueces de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio Público y los ministros del TSJE, y que las decisiones de la CSJ en asuntos electorales sean vinculantes para todas las partes (efectos *erga omnes*) y no solo para el demandante (efectos *inter partes*). Otras recomendaciones importantes fueron una participación más igualitaria de las mujeres en la vida política, una composición no partidista de las juntas cívicas y las mesas de votación, la regulación de los gastos de los partidos en las elecciones primarias y el establecimiento de mecanismos efectivos para controlar y sancionar el financiamiento de las campañas. La Misión también propuso el rediseño del sistema de recursos y apelaciones y la creación de una sala electoral dentro de la CSJ.

Tras mantener reuniones con interlocutores nacionales y una mesa redonda el 11 de diciembre en la sede del TSJE, el jefe de misión, Nicola Danti, llamó a todos los actores electorales nacionales a mantener vivo el debate sobre la reforma electoral, que ha ganado relevancia tras el desbloqueo de las listas de partidos y la aprobación del voto electrónico. Danti recomendó que se considerasen reformas en cinco áreas prioritarias: el fortalecimiento de las reglas de financiamiento de las campañas, el aumento de la representación de las mujeres en cargos electos, transporte gratuito para los votantes durante el día de las elecciones, la reglamentación de la observación electoral nacional y la concesión efectiva del derecho a voto a sectores marginados y grupos indígenas. Danti también señaló otras prioridades que valdría la pena tener en cuenta en una fase posterior, como la revisión de las disposiciones constitucionales que socavan la independencia del poder judicial, la reglamentación del juicio político para jueces de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Ministerio Público y los ministros del TSJE, y una composición no partidista de las mesas de votación.

De acuerdo con la evaluación de la MSE UE, no se ha tomado ninguna medida para implementar doce de las 20 recomendaciones formuladas por la MOE UE en 2018, mientras que dos recomendaciones se implementaron parcialmente y las seis restantes están siendo debatidas. Implementar 14 de las 20 recomendaciones requeriría una reforma del Código Electoral y otras leyes. Otras dos recomendaciones implicarían una reforma constitucional. Por último, dos recomendaciones solo necesitarían un reglamento del TSJE para su implementación, mientras que las últimas dos apenas comportarían simples cambios de procedimientos administrativos u operativos.

En agosto de 2018, dos meses después de que la MOE UE publicase su informe final, el Congreso aprobó la ley 6167/2018, que establece nuevas reglas de financiamiento para las elecciones internas partidarias. Estas nuevas disposiciones legales, que se aplicarán por vez primera en las primarias del 12 de julio y las municipales de 8 de noviembre de 2020 están en consonancia con la recomendación de la MOE UE 2018 de responsabilizar a los partidos políticos de sus gastos de campaña. No obstante, se quedan lejos de una completa implementación al no establecer mecanismos efectivos para controlar los gastos ni contener sanciones disuasorias, como también recomendó la MOE UE 2018. En mayo de 2019 se aprobó también un paquete de reformas para desbloquear las listas de candidatos y

establecer el voto electrónico. Estas reformas se han debatido largamente y, aunque no fueron recomendadas por la MOE UE 2018, tendrán un impacto sustantivo en futuras elecciones y repercusiones significativas en algunas recomendaciones de la MOE UE.

Tras la entrada en vigor de las nuevas **reglas de financiación para las elecciones primarias**, el órgano de control de las finanzas de campaña serán los tribunales electorales partidarios (TEP). El TSJE supervisará y publicará la documentación que le entreguen los TEP. La aprobación de las listas desbloqueadas para las elecciones municipales de 2020 complicará aún más la auditoría de los gastos de campaña, puesto que podrían exigirse responsabilidades a los candidatos a título individual, y ya no solo a los partidos políticos, por los gastos que hagan.

El Grupo Promotor de la Paridad de Género, una plataforma formada por legisladoras y expertas de la sociedad civil presentó en 2018 una propuesta de ley para aumentar la **representación de las mujeres** en los cargos electos. El Senado aprobó la propuesta en marzo de 2018. Más tarde, la Cámara de Diputados eliminó del proyecto todos los mecanismos que podían garantizar una cuota de género efectiva. La propuesta fue vetada por ese motivo por el presidente Abdo en noviembre de 2018. El Grupo Promotor de la Paridad de Género se encuentra trabajando actualmente en una nueva propuesta para enviarla al Congreso.

La concesión del derecho a voto o una mayor **participación de grupos marginados** es una medida que goza de un amplio consenso entre los partidos. La medida se aplicaría a sordomudos, personas en prisión provisional, soldados conscriptos, estudiantes de academias militares y policiales, y policías de servicio durante el día de las elecciones. Comprendería, además, campañas de registro y educación del votante dirigidas a indígenas. No obstante, algunos partidos políticos desconfían de la concesión del derecho a voto a presos sin condena firme y a las fuerzas policiales, al considerar a estos grupos como un blanco fácil de presiones indebidas por parte de autoridades carcelarias y policiales.

Se han redactado, pero aún no debatido, leyes para proporcionar **transporte gratuito a los votantes durante el día de las elecciones**. El objetivo de estas leyes es evitar que los partidos políticos se sirvan de la oportunidad de ofrecer transporte para influir en los votantes. La implementación de esta medida podría verse comprometida por la falta de compañías que provean este servicio, especialmente en zonas remotas y regiones con pobres infraestructuras viarias. Algunos interlocutores de la MSE UE proponen que el TSJE negocie acuerdos con instituciones públicas para usar sus vehículos. Sin embargo, los partidos políticos desconfían de esta solución, puesto que creen que los conductores de estas instituciones podrían también tratar de influir en los electores para que votasen por el partido gobernante. Grupos de la sociedad civil sugieren como solución alternativa que se creen centros de votación más cercanos a comunidades de votantes aisladas.

Aunque el TSJE no considera necesario darle un soporte legal a la **observación electoral nacional**, argumentando que todos los observadores que solicitan acreditación la reciben, grupos de la sociedad civil sostienen que el TSJE no respondió a sus peticiones en 2018. La MOE UE 2018 consideró que la ley electoral podría incluir normas sobre la observación electoral nacional, de manera que la acreditación oportuna de observadores garantice la contribución de la sociedad civil a unas elecciones más creíbles y transparentes.

La MSE UE asistió a un animado debate sobre la reforma electoral durante su estancia en Paraguay. Doce proyectos de ley están listos para su debate en el Senado. Un nuevo paquete de reformas incluye cambios en la composición de las mesas de votación, la concesión del derecho a voto a los sordomudos, el derecho a voto para oficiales de policía de servicio y presos sin condena, así como el transporte gratuito para los votantes en el día de las elecciones, todas ellas coherentes con recomendaciones de la MOE UE 2018. En la Cámara de Diputados está también registrado un ambicioso proyecto de ley para mejorar las reglas de financiamiento de campaña, redactado tras consultas con el TSJE. Cualquier reforma que haya de ser aplicada durante las elecciones internas y

municipales de 2020 tendría que ser aprobada antes del 6 de marzo de 2020, cuando el TSJE convoque las elecciones.

La UE ha dado apoyo a la implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018 a través del diálogo político y un programa de asistencia electoral gestionado por IDEA Internacional que se ha ampliado hasta 2024.

3. INFORMACIÓN SOBRE LA MISIÓN

En marzo de 2018, por invitación del Gobierno y del Tribunal Supremo de Justicia Electoral (TSJE), la Unión Europea desplegó una Misión de Observación Electoral (MOE UE) en Paraguay para observar las elecciones generales.

El propósito de la MOE UE fue realizar una evaluación independiente e imparcial de las seis elecciones que se celebraron el 22 de abril para elegir presidente y vicepresidente, miembros de las dos cámaras del Congreso (Senado y Cámara de Diputados), gobernadores, miembros de las asambleas departamentales y diputados del Parlasur. La evaluación se basó en el marco legal de Paraguay, así como en estándares regionales e internacionales para elecciones.

Al final del proceso, la MOE UE emitió un informe final con 20 recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales en varias áreas, como el marco legal, la administración electoral, el financiamiento de la campaña, el papel de los medios de comunicación, la participación y representación de las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos infrarrepresentados.

Un experto legal y un experto electoral estuvieron en Paraguay entre el 23 de noviembre y el 14 de diciembre de 2019 como integrantes de una Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea (MSE UE). Su trabajo consistió en evaluar el progreso de la reforma electoral y el estado de implementación de las recomendaciones de la MOE UE de 2018 desde que esta emitió su informe final. Para hacer su evaluación, la MSE UE aplicó la metodología de observación electoral de la UE¹. Este informe contiene las conclusiones de la MSE UE a fecha de 20 de diciembre de 2019.

La MSE UE estuvo encabezada por el Jefe de Misión (JM) Nicola Danti, miembro del Parlamento Europeo (MPE), que llegó a Paraguay el 9 de diciembre y estuvo acompañado por dos funcionarios del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) durante su estancia en el país, que finalizó el 12 de diciembre. En su período de despliegue, la MSE UE se encontró con el presidente de la República, Mario Abdo; el Ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Rivas; el presidente del TSJE, ministro Jaime Bestard, y los ministros María Elena Wapenka y Alberto Ramírez Zambonini, magistrados del TSJE; el presidente de la Corte Suprema de Justicia; el presidente del Congreso, senador Blas Llano; así como otros senadores, diputados, partidos políticos y grupos de la sociedad civil, entre otros. El 11 de diciembre la MSE UE organizó una mesa redonda con representantes de todas las instituciones mencionadas en la sede central del TSJE, en Asunción. Al final de la mesa redonda, la MSE UE presentó sus conclusiones preliminares en el curso de una conferencia de prensa.

La MSE UE fue bien recibida por todos los actores relevantes, inmersos en un debate público sobre la naturaleza y alcance de las reformas.

¹ Recogida en las *Directrices para el despliegue de las Misiones de Seguimiento Electoral de la UE* y el *Manual de Observación Electoral de la Unión Europea*, ambos coherentes con la *Declaración de Principios para la Observación Electoral Internacional*.

4. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y POLÍTICO DESDE LAS ELECCIONES DE 2018

4.1. Acontecimientos postelectorales

La composición del Congreso que salió de las elecciones generales de 2018 complicó la obtención de las mayorías necesarias para la reforma electoral. La Asociación Nacional Republicana (ANR, habitualmente conocida como Partido Colorado) siguió teniendo la bancada más grande tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, aunque perdió dos escaños en cada una. Esto les da la posibilidad de alcanzar la mayoría en el Senado a los partidos de oposición más fuertes, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Frente Guasú (FG), que concurrieron en coalición a las elecciones presidenciales de 2018. Sin embargo, las divisiones internas tanto de ANR como del PLRA han obstaculizado la obtención de las mayorías necesarias para aprobar cambios legislativos. Además, un clamor generalizado contra la corrupción y la malversación de las elites políticas ha sido una constante de la política en Paraguay en años recientes. Aunque esto socava el apoyo público al Gobierno y el poder legislativo, ha creado también una ocasión política propicia para la implementación de las reformas electorales, particularmente en cuanto a unas reglas más efectivas para financiar las campañas electorales, como recomendó la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) de 2018.

4.2. Contexto institucional y reforma electoral

Ha habido una actividad legislativa significativa para reformar las leyes electorales en Paraguay desde 2005, con 94 propuestas registradas en una o dos de las cámaras. No obstante, los resultados en términos de los cambios aprobados, así como en la naturaleza y el alcance de las reformas, han sido exiguos, si se juzgan a la luz de las conclusiones de las MOE UE 2013 y 2018.

En marzo de 2018, antes de las elecciones generales del 22 de abril, el Senado aprobó un proyecto de ley de paridad de género redactado por el Grupo Impulsor de la Paridad de Género, una plataforma formada por legisladoras y expertas de la sociedad civil. Más tarde, sin embargo, la Cámara de Diputados eliminó del proyecto, antes de aprobarlo, todos los mecanismos para garantizar una cuota de género efectiva. Finalmente, en noviembre de 2018 el presidente Abdo vetó el proyecto en respuesta a la distorsión de la propuesta original. El Grupo trabaja actualmente en un nuevo proyecto de ley de paridad de género para enviar de nuevo a una de las cámaras del Congreso. En su opinión, el desbloqueo de las listas de candidatas probablemente hará que aún se reduzca más el número de mujeres electas, devolviendo a la agenda política la necesidad de tomar medidas para la paridad de género.

En agosto de 2018, un mes después de la constitución del nuevo Congreso, el recién nombrado ministro del Interior, Juan Ernesto Villamayor, abrió un debate general sobre la reforma electoral. A continuación, tanto la Cámara de Diputados como el Senado crearon una Comisión Especial para la Reforma Electoral, que recibió contribuciones del TSJE, grupos de la sociedad civil, académicos y la asistencia electoral internacional, como, entre otras, la de IDEA Internacional, financiada por la UE. El 30 de agosto, el Congreso aprobó la nueva ley 6167/2018, que reforma las normas del financiamiento político, en consonancia con las recomendaciones 11 y 12 de la MOE UE 2018.

A final del año, la Comisión Especial elaboró un informe que sirvió de base a ulteriores debates cuando se reanudaron las sesiones legislativas en marzo de 2019. En mayo de 2019 el Congreso aprobó finalmente una reforma electoral limitada, que incluyó el desbloqueo de las listas partidarias y el voto electrónico. Ninguna de estas medidas había sido recomendada por la MOE UE 2018. El desbloqueo de las listas gozó de un amplio apoyo de los medios de comunicación y la opinión pública, que lo consideraron una herramienta para que los votantes eludiesen la influencia de los partidos en la selección de los candidatos. Las autoridades electorales y algunos partidos defendieron el voto

electrónico como inseparablemente unido al desbloqueo de las listas, dado que en las boletas no había espacio suficiente para todos los nombres, particularmente en las elecciones al Senado. Quienes propusieron el voto electrónico también lo consideraron una medida para evitar el fraude de los representantes de los partidos durante el conteo, mientras que sus detractores lo consideran opaco y un blanco fácil del fraude electoral.

Al cierre de este informe había actividad legislativa para redactar y debatir nuevas enmiendas a las normas electorales. Sin embargo, tras varios aplazamientos, el 17 de diciembre de 2019 el Senado pospuso hasta el 31 de marzo de 2020 el debate y votación de un nuevo paquete de reformas, entre las que están el transporte público gratuito para los votantes durante el día de las elecciones, la composición por sorteo de las mesas de votación y unas normas más estrictas para el financiamiento de las campañas, todas ellas coherentes con recomendaciones de la MOE UE 2018. El 19 de diciembre, la Cámara de Diputados tampoco debatió las nuevas normas para el financiamiento de las campañas electorales debido a la falta de quorum.

Para que puedan ser aplicadas en las elecciones internas y municipales de 2020, las reformas a las leyes electorales deben ser aprobadas antes del 6 de marzo de 2020, fecha en la que el TSJE convocará las elecciones. Congresistas entrevistados por la ME UE son bien conscientes de estas limitaciones y no ocultan su pesimismo con respecto a la aprobación a tiempo de cambios sustanciales. Aunque abiertas a las reformas, las autoridades electorales pondrán la mayoría de sus energías en la organización de las elecciones municipales bajo las normas recientemente aprobadas, en particular el desbloqueo de las listas de candidatos y, especialmente, el voto electrónico.

4.2.1. Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales

La MOE UE 2018 hizo dos recomendaciones sobre el financiamiento de las campañas, así como sobre su control y sanción (recomendaciones 11 y 12).

La aprobación por el Congreso de la ley 6167/2018, que modifica el Código Electoral, y el reglamento 122/2019 del TSJE representan un esfuerzo significativo para mejorar la regulación del financiamiento político. La ley introduce por primera vez el control de los gastos electorales de las elecciones primarias, un avance fundamental dada la opacidad de estas elecciones y su rol determinante para definir las candidaturas. Sin embargo, la ley aún no prevé herramientas efectivas de control, supervisión y sanción, como recomendó la MOE UE (véase la sección 6.4, más abajo).

Las nuevas disposiciones legales reservan un papel marginal al TSJE. La institución a cargo del control y la auditoría del financiamiento de las elecciones primarias son los tribunales electorales (TEP) de cada partido. El reglamento 122/2019 limita la función del TSJE al examen de la documentación de la auditoría interna que envían los TEP y a la publicación de los informes. De acuerdo con este reglamento, los TEP deben verificar el origen y la cantidad de fondos, y pueden imponer multas a los candidatos. El dinero recaudado con estas multas se puede usar para cubrir las actividades internas del partido político.

El marco legal actual establece un límite de gasto para las elecciones generales, pero no para las municipales, aunque las primarias de ambas elecciones tienen límites. Además, en el caso de las elecciones locales y generales las sanciones son de carácter económico, más la prohibición de financiamiento para elecciones futuras, lo que no supone una disuasión efectiva para los grandes partidos.

La aprobación de las listas desbloqueadas para las elecciones municipales de 2020 complicará aún más la auditoría de los gastos de campaña. Ahora que los votantes deben seleccionar un candidato de

la lista, un sistema de adecuado de sanciones no solo debería aplicarse a los partidos, sino también a los candidatos.

De acuerdo con una recomendación de la MOE UE 2018, el TSJE necesita cooperar estrechamente con otras instituciones para investigar el origen de los fondos. La nueva ley de financiamiento alienta la colaboración del TSJE y otras instituciones del Estado, en particular la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). Sin embargo, estos mecanismos interinstitucionales no son adecuados para auditar el financiamiento de los partidos y las campañas electorales debido a la falta de reglamentación.

Sorprendentemente, la ley no prevé la cooperación con la Contraloría de Cuentas, como estipulaba anteriormente el Código Electoral. Otras instituciones como el Ministerio Público o el Ministerio de Hacienda tampoco son tenidas en cuenta. Además, la Unidad de Monitoreo de las Finanzas Partidarias (UMFP) del TSJE no tiene recursos humanos suficientes ni poderes de control y sanción para cumplir su mandato (véase, más abajo, la sección 6. *Estatus de implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018*).

4.2.2. Desbloqueo de las listas de candidatos y voto electrónico

El voto electrónico y el desbloqueo de las listas de candidatos se presentaron como medidas inevitablemente enlazadas. Sin embargo, la manera en que fueron acogidas por la opinión pública y los medios de comunicación de Paraguay fue muy distinta.

El desbloqueo de las listas de candidatos, que permite ahora a los votantes escoger a su candidato preferido, fue recibida como una manera de limitar el poder de las elites políticas para elegir a los candidatos y su posición en las listas. Sin embargo, su implementación, de acuerdo con algunos de sus defensores, se veía limitada por las boletas. En la opinión de estos, las boletas convencionales no eran suficientemente grandes para contener los nombres de todos los candidatos que suelen concurrir a elecciones plurinominales, particularmente las que tienen más candidatos, como es el caso del Senado. De esta manera, se propuso el voto electrónico como la solución mejor y más fácil de emitir el voto.

Por otra parte, los defensores del voto electrónico lo vieron como una forma de evitar irregularidades en la votación y el conteo. Los medios de comunicación no comparten esta opinión y recelan de la supuesta falta de transparencia inherente al voto electrónico.

El apoyo de la opinión pública y de los medios de comunicación a las listas desbloqueadas en elecciones plurinominales facilitó la aprobación de la propuesta sin que hubiese un debate técnico serio sobre sus posibles consecuencias. Hay quien argumenta que las listas abiertas ponen sobre los candidatos una gran presión para financiar sus campañas y causan fracturas internas a los partidos, ya que candidatos en las mismas listas tienen que competir entre sí. En segundo lugar, se suelen vincular las listas abiertas con una menor representación de las mujeres en cargos de elección, como muestra la práctica y la investigación internacional, y hace difícil el establecimiento de cuotas de género efectivas. Finalmente, las listas desbloqueadas pueden dar lugar a una distribución no proporcional de escaños, ya que su asignación se basa en los resultados globales del partido, de manera que algunos candidatos pueden resultar elegidos teniendo menos votos que sus rivales si los partidos de los primeros han obtenido un mejor resultado.

Según algunos interlocutores, estas consecuencias potenciales de las listas desbloqueadas podrían abrir la puerta indirectamente a reformas electorales en relación con el financiamiento de los partidos y la paridad de género, como recomendó la MOE UE 2018.

Por lo que respecta al voto electrónico, indudablemente supondrá un desafío logístico para la administración electoral. Representantes del TSJE reconocen que tendrán que dotar de suministro eléctrico confiable a los centros de votación, incluidos los ubicados en zonas rurales. El TSJE tendrá también que encontrar un espacio adecuado para resguardar miles de máquinas de votación en condiciones de temperatura adecuadas. En términos de recursos humanos y financieros, la administración electoral tendrá que formar a los miembros de mesa, producir manuales de voto electrónico, organizar sesiones de formación masiva par explicar el uso de las máquinas de votación y contratar a programadores informáticos y al menos a 3.000 operadores de voto electrónico, uno por cada cuatro máquinas de votación, durante el día de las elecciones. Todas estas actividades relacionadas con el voto electrónico tendrán que ser presupuestadas. Por último, esta carga de trabajo adicional restará la atención que el TSJE podría dedicar a otras reformas, como las que recomendó la MOE UE 2018.

A pesar de estos desafíos, el TSJE ha afirmado que tiene confianza en su competencia técnica para preparar el sistema de voto electrónico a tiempo para las elecciones. El voto electrónico se ha probado varias veces en Paraguay desde 2001, aunque se abandonó por el rechazo de los partidos. Esta experiencia hace que el TSJE prevea que se reclame su supresión por las consecuencias imprevistas del desbloqueo de las listas o por las posibles protestas de candidatos que podrían culpar al voto electrónico de sus resultados adversos.

5. ACTIVIDADES DE SEGUIMIENTO DE LA MOE UE POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA

Desde el regreso de la MOE UE al país, en junio de 2018, la Delegación de la Unión Europea (DEL EU) ha tomado medidas activas y concretas para apoyar la implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018 a través del diálogo político y la asistencia técnica. Los Estados Miembros presentes en el país (España, Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido) apoyan también la implementación de las recomendaciones a través del diálogo bilateral.

Desde junio de 2016 a septiembre de 2019, la DEL EU financió el proyecto “Promoción de la democracia a través del apoyo al proceso electoral, la participación ciudadana y la transparencia”, gestionado por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). En la última fase del Proyecto, IDEA Internacional promovió la implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018 siguiendo las directrices de la DEL EU. Algunos de los logros clave fueron la creación de las unidades de Política de Género y de Participación Política dentro del TSJE para promocionar la participación política de las mujeres y los jóvenes. También organizó distintos talleres y formaciones con la metodología BRIDGE² sobre “Género y elecciones” y “Acceso al proceso electoral”. Además, el TSJE firmó acuerdos de asistencia electoral sobre estos temas con el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Tribunal Electoral Federal (TRIFE) de México.

Desde el 1 de enero de 2020 un nuevo proyecto de cuatro años llamado “Consolidación de la Democracia Paraguaya II”, gestionado por IDEA Internacional, pretende apoyar la implementación de las 20 recomendaciones de la MOE UE 2018, concentrándose especialmente en ocho de ellas³. El proyecto pondrá énfasis en reforzar la integridad electoral e incrementar la representación y participación de las mujeres, los grupos infrarrepresentados y la sociedad civil.

El proyecto promueve principalmente seis objetivos: a) aumentar la capacidad de los actores institucionales y políticos para emprender reformas electorales; c) fortalecer la capacidad del TSJE para responder a las reformas electorales, promover la inclusión de los grupos infrarrepresentados,

² <https://www.bridge-project.org/>, Building Resources in Democracy, Governance and Elections (BRIDGE).

³ Recomendaciones 5, 6, 9, 11, 12, 13, 18 y 20.

aplicar herramientas TIC al control del financiamiento político e integrar los principios de transparencia y rendición de cuentas; c) fortalecer la capacidad de mejora del marco legal para el financiamiento político y su implementación efectiva; d) fortalecer los mecanismos de dialogo interno y externo de los partidos políticos; e) fortalecer la disposición y capacidad del TSJE para promover la igualdad de género, la participación política y la representación de las mujeres, y la adopción de una perspectiva de género; y f) aumentar el conocimiento y las habilidades técnicas para el fortalecimiento de la evaluación y participación democrática, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los defensores e los derechos humanos y los grupos infrarrepresentados.

UN Mujeres también ha recibido fondos del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) para el proyecto “Fortalecimiento de los derechos políticos y el liderazgo de las mujeres paraguayas en el contexto del proceso electoral y postelectoral de 2018”. Por último, las ONG Diakonia y Tierra Viva implementaron el proyecto “Mejorando la participación política electoral de los pueblos y mujeres indígenas en Paraguay” para incrementar la participación electoral de los pueblos indígenas y fortalecer los derechos individuales y colectivos de las comunidades del Chaco.

6. ESTATUS DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA MOE UE 2018

6.1. Marco legal

Revisar el marco legal de las elecciones de acuerdo con el proyecto de 2014 del TSJE⁴ para resolver las ambigüedades e inconsistencias de algunas disposiciones legales relativas al proceso electoral (recomendación 1)

La MOE UE 2018 consideró que el marco legal para las elecciones necesita una reforma exhaustiva que consolide todas las disposiciones electorales en un único Código Electoral consistente. Además, la Misión concluyó que el marco legal para las elecciones incluía disposiciones ambiguas y contradictorias, que en muchos casos se imponían a principios constitucionales. En algunos casos hay vacíos legales que llevan a interpretaciones diferentes y a la inseguridad jurídica en su aplicación. Esto se debe en parte a que los partidos ignoran la aplicación de la ley. Además, la aprobación, interpretación y aplicación de las leyes suele depender de la voluntad de las fuerzas políticas y está sujeta a intereses políticos.

Esta recomendación no se ha abordado, aunque ya la MOE UE 2013 subrayó algunos problemas que afectan al marco legal de Paraguay.

El 30 de julio de 2014 el TSJE presentó un proyecto de ley a la Comisión de Justicia, Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados para solucionar estas deficiencias. El proyecto de ley sistematizaba propuestas que ya habían sido debatidas anteriormente por los congresistas. El proyecto del TSJE es ciertamente ambicioso, ya que afronta varios problemas en la aplicación e interpretación de la ley electoral que son considerados normalmente caso por caso. Concretamente, el proyecto del TSJE se enfocó en las siguientes cuestiones:

1) Mejorar el voto en el exterior, para lo cual se necesitaría una profunda reforma del Código Electoral.

⁴ El proyecto está disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102896>

2) Solucionar la afiliación múltiple a los partidos políticos, que siempre ha causado problemas en las elecciones primarias, imponiendo sanciones disuasorias.

3) Implementación efectiva del voto obligatorio. El voto ya es obligatorio en Paraguay, pero no existe un registro preciso de quién vota efectivamente. La propuesta del TSJE incluye medidas como exigir un certificado de votación para realizar algunos trámites administrativos, aumentar las multas y disponer mecanismos efectivos para cobrarlas.

4) Eliminar la inaceptable prohibición de que los sordomudos voten. Esto lo recomendó también la MOE UE 2018 (recomendación 5). De acuerdo con la misma recomendación, el TSJE propuso facilitar el voto a las fuerzas militares y policiales de servicio durante el día de las elecciones.

5) Conformar las juntas cívicas con funcionarios electorales, en vez de ciudadanos elegidos por los partidos políticos y dependientes de ellos, como también recomendó la MOE UE 2018 (recomendación 8).

6) Reglamentar la observación nacional e internacional, como también recomendó la MOE UE 2018 (recomendación 18) y la MOE UE 2013. El TSJE no hizo ninguna propuesta concreta a este respecto.

El proyecto de ley no se ha debatido desde 2014 y su aprobación es, por tanto, improbable. A finales de agosto de 2018, se creó la Comisión Especial del Senado para la Reforma Electoral, que trabajó durante un período de 90 días para estudiar las diferentes propuestas de reforma electoral. La Comisión emitió un informe final que propuso algunas medidas ya incluidas en la propuesta de ley del TSJE de 2014, que finalmente no fueron aprobadas. La propuesta de ley se envió también a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación y Codificación de la Cámara de Diputados, que se la reenvió a la Comisión de Asuntos Electorales. El proyecto de ley no ha sido debatido, sin embargo.

Independencia del poder judicial y juicio político para cargos públicos que tengan relación con el proceso electoral (recomendación 2)

No ha habido cambios en relación con la implementación de esta recomendación, que afronta dos obstáculos importantes: la falta de voluntad política para retirar al Congreso su poder de abrir juicios políticos y la necesidad de reformar la Constitución.

La inmensa mayoría de la MSE UE expresaron su pesimismo con respecto a la implementación de esta recomendación. Según la evaluación de la MOE UE 2018, el actual marco legal socava la independencia de los órganos judiciales responsables de la administración del proceso electoral (Corte Suprema de Justicia y TSJE) y es contrario a los principios internacionales.

La Constitución garantiza la separación de poderes, pero también otorga grandes competencias al poder legislativo.

Los artículos 289 y 290 de la Constitución establecen dos procedimientos diferentes para reformarla. El primero es una reforma a través de una Asamblea Nacional Constituyente, que requiere de una declaración de necesidad aprobada por una mayoría cualificada de dos tercios en ambas cámaras del Congreso. El segundo, de acuerdo con el artículo 290, es por vía de una enmienda. En este caso,

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), Comentario General 32, p. 19, y Comentario General 13, p. 3. Particularmente, la obligación de los Estados Parte de garantizar “la independencia efectiva del poder judicial respecto de la injerencia política por los poderes ejecutivo y legislativo. Los Estados deben adoptar medidas concretas que garanticen la independencia del poder judicial, y proteger a los jueces de toda forma de influencia política en la adopción de decisiones por medio de la Constitución o la aprobación de leyes que establezcan procedimientos claros y criterios objetivos para el nombramiento, la remuneración, el mandato, la promoción, la suspensión y la destitución, y las sanciones disciplinarias en relación con los miembros de la judicatura”

ambas cámaras del Congreso deben aprobarla por mayoría absoluta. La enmienda ha de ser ratificada en un referéndum, además.

El artículo 290 establece que se necesita una reforma constitucional para cambiar cualquier atribución de los poderes del Estado, como es el caso de la competencia del Congreso de someter a juicio político a los jueces de la Corte Suprema, el Ministerio Público o los ministros del TSJE. Por tanto, la implementación de la recomendación 2 de la MOE UE requeriría una reforma constitucional, altamente improbable en este momento debido a la complejidad del procedimiento y a la falta de voluntad política.

Por lo que se refiere a otros magistrados, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados⁶ tiene el poder de sancionar y suspender a los jueces de la Corte de Apelaciones y a los fiscales, ya sea por mal desempeño de sus obligaciones o por la comisión de delitos. Este Jurado está integrado por dos ministros de la Corte Suprema, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos representantes de la Cámara de Diputados. La reforma de la ley 3759/09 que establece las funciones y procedimientos del Jurado se está debatiendo actualmente en el Congreso y su aprobación podría reforzar la independencia del poder judicial.

Reglamentación de las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE (recomendación 3)

Las MOE UE de 2013 y 2018 recomendaron la definición y la reglamentación clara de los procedimientos para los juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE. También la Defensoría del Pueblo y el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declararon que los procedimientos para el juicio político debían garantizar el proceso debido y el respeto al artículo 25 del ICCPR⁷. Sin embargo, esta recomendación no ha sido implementada.

Según el artículo 225 de la Constitución, los cargos más altos del Estado⁸ pueden ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones o por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos. El proceso de destitución comienza en la Cámara de Diputados y se ratifica con una mayoría de dos tercios en el Senado. El artículo 225 de la Constitución no define claramente qué es el mal desempeño de funciones, dejándolo abierto a interpretación. Además, el juicio político está regulado a través de la resolución del Senado 825/2015⁹, que carece de criterios de implementación detallados y le da a esta cámara el poder de decidir la interpretación de esta resolución en caso de vacíos legales, dudas o discrepancias. La Cámara de Diputados no tiene procedimientos para el juicio político.

La mayoría de los interlocutores de la MSE UE, en particular los senadores, tienen reticencias a una reglamentación precisa de los procedimientos para el juicio político. Un proyecto de ley que se presentó en 2016¹⁰ proponía fortalecer el derecho a una defensa efectiva fijando plazos apropiados. Sin embargo, nunca se discutió en el Senado.

Ambas cámaras legislativas han adoptado procedimientos para el juicio político caso por caso. Sin embargo, las reglas ad hoc son transitorias y no garantizan la seguridad jurídica futura. Además, las cámaras siguieron procedimientos diferentes y no necesariamente coherentes.

⁶ Artículo 253 de la Constitución.

⁷ El artículo 25 del Pacto reconoce y protege el derecho de todo ciudadano a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido, y el derecho a tener acceso a las funciones públicas.

⁸ El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

⁹ <http://odd.senado.gov.py/rarchivos/file/Resolucion%20Nro%20825%20-%20Procedimiento%20del%20Juicio%20Politico.pdf>

¹⁰ <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/107017>

La MSE UE considera que la recomendación de la ME UE para que el Congreso debata la propuesta de ley de 2016 que reglamenta el juicio político todavía es pertinente.

Efectos ‘erga omnes’ de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de las disposiciones legales (recomendación 4)

Esta recomendación no ha sido abordada y su implementación requeriría una reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 260 de la Constitución, la responsabilidad de decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes y otros instrumentos reglamentarios es de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Estas sentencias son solo aplicables a las partes afectadas (*inter partes*). Sin embargo, en materia electoral es un principio muy extendido que las reglas y procedimientos deben ser aplicados a todas las partes interesadas (efectos *erga omnes*) para respetar el principio de seguridad jurídica e igualdad ante la ley, a menos que la ley lo disponga de otra manera¹¹.

De acuerdo con el artículo 132 de la Constitución, tanto la Sala Constitucional como el Pleno del CSJ pueden declarar inconstitucional una disposición legal o una decisión judicial. En consonancia con las conclusiones de la MOE UE 2013 y 2018, la MSE UE también considera que, en materia electoral, los efectos producidos por la decisión de la CSJ con respecto a la inconstitucionalidad de una disposición legal deberían ser *erga omnes*, mientras que los efectos de las decisiones judiciales podrían ser *inter partes*, respetando así los principios fundamentales de la Constitución paraguaya de 1992. Esta opinión goza del apoyo de abogados constitucionalistas y de la jurisprudencia del Pleno de la CSJ¹², que incluye varias sentencias entre los años 1994 y 2002. Después de 2002, sin embargo, la CSJ aplicó escrupulosamente el principio de legalidad, que no permite interpretaciones amplias de una disposición legal, especialmente si es de naturaleza constitucional.

Esta recomendación no está actualmente en la agenda política y su implementación es muy improbable, puesto que los efectos *inter partes* de una sentencia de la CSJ limitan el control de constitucionalidad y, por tanto, facilitan el control del Congreso sobre el poder judicial y otros poderes del Estado, y afectan al principio de igualdad ante la ley y al equilibrio de poderes.

6.2. Administración electoral

Composición independiente de las juntas cívicas y las mesas receptoras de votos (recomendación 8)

Los centros de votación y las juntas cívicas (los órganos que organizan las elecciones a nivel de distrito) están integradas por representantes de los partidos políticos de acuerdo con su proporción de escaños en el Congreso. En la práctica esto significa que el Partido Colorado y el PLRA ocupan la mayoría de los puestos en estos órganos y tienen una influencia importante en la toma de decisiones.

¹¹ En 2012, la CSJ dictó sentencia a favor del diario *Última Hora*, que había recurrido en los tribunales la prohibición de publicar encuestas de opinión pública 15 días antes de el día de las elecciones, una prohibición establecida por los artículos 305 y 329 del Código Electoral. La sentencia de la CSJ se basó en los artículos 26 y 28 de la Constitución, que se refieren a la libertad de expresión y de prensa y al derecho a informarse. Sin embargo, como la sentencia solo tenía efectos entre las partes, todos los medios de comunicación menos *Última Hora* deben cumplir la prohibición. De esta manera, pocos días antes de las elecciones generales de 2013 y 2018, *Última Hora* pudo publicar encuestas electorales sin afrontar las consecuencias legales que tendría para otros medios, en concreto una multa de 32 millones de guaraníes (en torno a los 4.430 euros) y una pena de prisión de hasta seis meses.

¹² Decisión 193/1994. En respuesta a un recurso del Ejército, el pleno del CSJ declaró la inconstitucionalidad y, por tanto, la inaplicabilidad de la ley 244/93. En consecuencia, aunque la decisión no mencionaba específicamente los efectos *erga omnes*, la ley dejó de estar en vigor, ya que todas las disposiciones legales de la ley 244/93 quedaron revocadas.

Llenar los puestos de las juntas cívicas y centros de votación con personas que no pertenecen a partidos sería muy difícil, dado que más del 80 por ciento de los adultos paraguayos, de acuerdo con la mayoría de las estimaciones, están afiliados a partidos, sobre todo a ANR y PLRA.

De acuerdo con una propuesta de ley del Partido *Patria Querida* (PQ), el TSJE podría definir mecanismos para seleccionar los miembros de las mesas receptoras de voto siguiendo este orden de prioridad: a) voluntarios, b) estudiantes de universidades públicas, c) estudiantes de institutos públicos (escuelas técnicas, por ejemplo), d) estudiantes de universidades y escuelas secundarias privadas, y e) personas que estén en listas facilitadas por partidos y movimientos políticos que participen en las elecciones. La propuesta de ley también propone que el Estado remunere el trabajo de los miembros de mesas receptoras de votos con un salario mínimo diario. El debate de la propuesta de ley ha sido pospuesto hasta después de que termine el período de receso del Congreso. Podría adoptarse para las elecciones generales de 2023, pero probablemente no para las municipales de 2020, a menos que el Congreso convoque a una sesión extraordinaria durante el receso.

Según los interlocutores de la MSE UE, los criterios fijados en la propuesta de ley de PQ darían lugar a una composición de las mesas receptoras de votos similar a la existente en la actualidad. Como ANR y PLRA tienen más recursos que otros partidos, podrían pagar a sus afiliados o simpatizantes para que se ofreciesen como voluntarios para ser miembros de mesa, aumentando sus probabilidades de selección. Además, solo por aleatoriedad habría más miembros de ANR y PLRA en juntas cívicas y mesas de votación, ya que estos son los partidos que tienen más afiliados. Una posible medida para evitarlo sería dar a los estudiantes universitarios o a personas de entre 18 y 24 años una mayor probabilidad de ser seleccionados, ya que estos grupos son los que menos votan y, por tanto, podrían ser también los que menor afiliación a los partidos tienen¹³.

La MSE UE opina que el solo hecho de que sea el TSJE y no un partido político el que escoja a un ciudadano para que forme parte de una junta cívica o una mesa de votación y le pague por esta tarea motivaría al ciudadano a actuar con mayor imparcialidad. El TSJE dice estar a favor de sustituir integrar las juntas cívicas con funcionarios del TSJE.

Procedimiento disciplinario interno del TSJE (recomendación 9)

La Superintendencia del TSJE es el órgano responsable de aplicar medidas disciplinarias a cualquier funcionario que no cumpla con sus reglamentos internos. Además, de acuerdo con el artículo 132 del Código Electoral, los miembros de mesa y los representantes de los partidos que estén de servicio el día de las elecciones están sujetos a las mismas responsabilidades penales que los funcionarios públicos.

Existen medidas disciplinarias para los funcionarios electorales. El problema es que raramente se aplican. En cualquier caso, el TSJE no ve un problema en esto.

Interlocutores nacionales sugieren que el TSJE haga hincapié en el deber de ser imparciales de los funcionarios electorales durante las capacitaciones previas a las elecciones. Otra opción sería considerar la creación de un cuerpo de funcionarios electorales de carrera que actuase con más imparcialidad. Esta última medida, aunque bien recibida por el personal del TSJE, parece muy improbable en las actuales circunstancias.

Recuento de votos (recomendación 10)

El artículo 3 de la recientemente aprobada ley 6318/2019 establece que las versiones impresas del voto emitidas por las máquinas de votación electrónicas deben ser firmadas por los miembros de

¹³ La participación de este grupo de edad fue del 47% en las elecciones municipales de 2015 (véase la memoria estadística del TSJE, página 148, en <http://tsje.gov.py/static/ups/libros/pdf/2015.pdf>).

mesa, depositadas en urnas y quedar” debidamente resguardadas”. Esto se interpreta como una invitación a reglamentar posibles recuentos de votos, si así lo piden los partidos políticos.

La propuesta de ley que modifica los artículos 230, 233, 234 y 323 del Código Electoral para regular los recuentos de votos electrónicos está pendiente de discusión actualmente en el Congreso. La propuesta prevé que se guarden las versiones impresas del voto durante los doce meses posteriores a la elección y prevé recuentos de voto en caso de que urjan “dudas razonables”. La propuesta considera un delito electoral la manipulación o destrucción de las versiones impresas del voto electrónico, y sanciona estos hechos con penas de prisión de uno a tres años y la inhabilitación durante cinco años como votante y funcionario público.

El TSJE está trabajando también en un reglamento para recontar el voto electrónico. Este reglamento fijaría plazos y procedimientos para los recuentos, pero no determinaría las causas por las cuales se podrían solicitar y obtener estos recuentos.

Los recuentos se han convertido en un asunto muy sensible en Paraguay desde que el PLRA y el FG fueron inicialmente reacios a aceptar el resultado de las elecciones presidenciales de 2018. Sería recomendable que una ley o un reglamento estableciese condiciones claras para solicitar recuentos.

6.3. Derecho a voto

El derecho de los grupos marginados a participar en las elecciones (recomendación 5)

El artículo 91 del Código Electoral prohíbe que voten sordomudos, detenidos, soldados conscriptos y alumnos de institutos de enseñanza militar y policial, en contradicción con tratados internacionales firmados por Paraguay, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, los policías que trabajen el día de las elecciones no suelen poder ejercer su derecho a voto, a menos que estén de servicio en su mesa receptora de votos.

A juzgar por las conversaciones que mantuvo la MSE de la UE con las mayorías de los grupos políticos en el Congreso, parece que existe un amplio consenso entre todos los partidos políticos en favor de la concesión del derecho a voto a todos estos grupos, en particular a los sordomudos, las personas en prisión provisional y los oficiales de policía que estén de servicio. Dos propuestas de ley que se preveía debatir en el Senado el 17 de diciembre y que fueron pospuestas posteriormente hasta el 31 de marzo de 2020 se refieren al artículo 91 del Código Electoral. Estas propuestas tienen por objetivo conceder el derecho a voto a sordomudos y prisioneros sin condena firme. De acuerdo con las estimaciones de varios interlocutores de la MSE UE, las personas en prisión preventiva son en torno al 80 por ciento de los presos de Paraguay y, por tanto, esta medida afectaría potencialmente a miles de personas.

El TSJE ha trabajado desde 2014 con la Comisión del Senado para la Reforma Electoral y el Ministerio del Interior en diferentes iniciativas para conceder el derecho a voto a grupos marginados. Ha desarrollado también un programa para inscribir a los presos en colaboración con el Ministerio de Justicia y dice estar preparado para organizar el voto en las cárceles. De acuerdo con esta propuesta, el voto de sordomudos y presos sería facultativo, no obligatorio, como lo es para el resto de la población. Además, los policías votarían solo en elecciones presidenciales, al Senado y al Parlasur en mesas especiales, ya que el día de las elecciones podrían estar de servicio fuera de la circunscripción electoral en la que están registrados. Esta restricción se podría aplicar también a los presos.

No obstante, algunos interlocutores han expresado su preocupación con respecto al voto de presos y policías, pues en su opinión estos podrían ser objeto de influencia indebida por parte de las autoridades carcelarias y policiales, respectivamente.

Por lo que respecta al ejercicio del derecho a voto de las personas con discapacidades, según la Fundación Saraki la mayoría de las mesas receptoras de voto no son todavía accesibles para la gente con discapacidades motrices. Saraki identifica tres medidas significativas para mejorar el derecho a voto de las personas con discapacidades: campañas de sensibilización, instalación de rampas para mejorar el acceso a las mesas receptoras de voto y cursos de capacitación especializados para miembros de mesa.

El TSJE ha demostrado sensibilidad hacia los votantes con discapacidades creando una unidad especializada. Esta unidad implementará el voto móvil por tercera vez en las elecciones municipales de 2020, aumentando su área de cobertura más allá de los 11 distritos donde se implementó en 2018. Las mesas de votación móviles acudirán a los hogares de los votantes que lo soliciten y que puedan aportar evidencia médica de que necesitan este servicio.

La unidad especializada para gente con discapacidades tiene planes para implementar otros proyectos, como la creación de un registro geolocalizado para personas con discapacidades, pero le faltan recursos para implementarlo.

Participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública (recomendación 6)

De acuerdo con las estadísticas de la Unión Interparlamentaria, a fecha de 1 de diciembre de 2019 Paraguay estaba entre los países con una tasa de representación femenina más baja en cámaras bajas (15%), ocupando el puesto 135 de 188 países clasificados y el último en América del Sur. Actualmente la cuota del 20% de mujeres solo se aplica a las candidaturas y no garantiza una representación femenina efectiva. Las propuestas para introducir listas abiertas independientes para hombres y mujeres no fueron aprobadas.

El presidente Abdo vetó la propuesta de ley para establecer la paridad de género de los cargos electos presentada por el Grupo Impulsor de la Paridad de Género en respuesta a las enmiendas de la Cámara de Diputados, que vaciaron la propuesta de medidas efectivas para lograr la paridad (véase más arriba la sección 4.2. *Contexto institucional y reforma electoral*). El Grupo Impulsor de la Paridad de Género está trabajando actualmente en una nueva propuesta para volver a enviar al Congreso.

Mientras tanto, el Grupo propone desarrollar campañas que aboguen por una participación más equitativa de las mujeres en la vida política y pública, muy particularmente en cargos de elección. El Grupo urge también al TSJE a revisar activamente que los partidos cumplan con las cuotas de género estipuladas en sus estatutos, sancionando a aquellos que no se ajusten a sus propias reglas.

6.4. Financiamiento de campaña

Regulación del financiamiento de las elecciones primarias (recomendación 11)

La nueva ley 6167/2018 extiende la regulación del financiamiento de la campaña a las elecciones primarias, pero no establece un control efectivo ni un sistema de sanciones adecuado (véase sección 4.2.1). Por esta razón, la MSE UE califica esta recomendación como parcialmente implementada. Además, las nuevas disposiciones legales que desbloquean las listas de candidatos harán más complicada la auditoría de los gastos de campaña, particularmente los de los candidatos a las elecciones primarias y municipales, debido a la falta de mecanismos adecuados.

Acontecimientos políticos recientes han creado un clima político favorable a la discusión de reformas electorales, en particular respecto a la introducción de reglas efectivas para el financiamiento de las campañas electorales, como recomendó la MOE UE 2018. La MSE UE pudo observar la cooperación entre la Unidad Técnica de Financiamiento Política del TSJE y algunos miembros de la Cámara de

Diputados para redactar una nueva propuesta de ley. Esta propuesta de ley ha tenido en cuenta las recomendaciones de la MOE UE 2018 sobre financiamiento.

El 11 de diciembre de 2019, un grupo de representantes de la Cámara de Diputados encabezados por Rocío Vallejo, del partido *Patria Querida*, presentó una propuesta de ley que cambia sustancialmente las reglas para financiar las campañas electorales. La propuesta aborda la nueva realidad de las listas desbloqueadas, que hace que los responsables sean los candidatos y no los partidos, incrementando el control de sus fondos e imponiendo un sistema de sanciones individuales.

De acuerdo con el proyecto de ley, todos los partidos políticos y movimientos están obligados a tomar las medidas necesarias para impedir el lavado de dinero. A este fin, los candidatos deben entregar una declaración jurada con todos sus gastos de campaña y fuentes de ingreso desde el día que oficialmente se convirtieron en candidatos. También están obligados a declarar cualquier posible relación con una empresa para evitar el uso de recursos de esta en la campaña electoral. Esta declaración sería publicada con el programa SINAFIP del TSJE, para su control efectivo durante la campaña. La propuesta de ley también establece sanciones si el TSJE concluye que los gastos no coinciden con lo que los candidatos declaran. Las sanciones comprenderían desde multas hasta la cancelación de la candidatura o la prohibición de participar en dos elecciones primarias consecutivas.

La propuesta de ley no ha sido debatida por falta de *quorum* durante las últimas tres sesiones de la Cámara de Diputados, la última de las cuales se celebró el 19 de diciembre. La única posibilidad de aprobarla antes de las elecciones primarias y municipales del 2020 sería una sesión extraordinaria convocada durante el receso por la Comisión Permanente del Congreso. Durante una reunión con la MSE UE, el presidente del Senado, Blas Llano, declaró su apoyo al proyecto de ley y se comprometió a convocar una sesión extraordinaria del Senado para debatirlo y votar su aprobación, si la Cámara de Diputados los aprueba previamente.

Mecanismos interinstitucionales para controlar el financiamiento de la campaña (recomendación 12)

Para mejorar la auditoría y la supervisión de las campañas electorales que realiza el TSJE, la MOE UE 2018 recomendó el establecimiento de mecanismos de colaboración interinstitucionales de la administración electoral y otros órganos del Estado. Esta recomendación se abordó parcialmente a través de la ley 6167/2018, que promueve la colaboración con otras instituciones del Estado, en particular la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). Sin embargo, la ley no especifica cómo desarrollar esta cooperación ni qué mecanismos usar con este fin, y el reglamento del TSJE no establece ninguno. En sus reuniones con la MOE UE, la Unidad de Financiamiento Político (UMFP) del TSJE sugirió que la ley podría ordenar al SET el uso del Registro Único del Contribuyente (RUC) para cotejar la información sobre los gastos de los partidos y las fuentes de financiamiento. El SET podría también poner sus herramientas de tecnología de la información al servicio de la UMFP. El SEPRELAD también podría verificar el origen de las aportaciones y tener acceso a la información sobre cuentas bancarias usadas para financiar las campañas electorales. Finalmente, debería haber plazos para compartir información con la UMFP.

La propuesta de ley presentada por el partido *Patria Querida* el 11 de diciembre de 2019, pero aún no debatida (véase la recomendación 11, más arriba) explica como podría ser más efectiva la colaboración entre instituciones. En primer lugar, el SEPRELAD debería verificar los informes de las elecciones primarias presentados por los candidatos a los tribunales electorales partidarios. Estos informes deberían indicar el origen y la cantidad de los fondos, so pena de que los candidatos sean sancionados con multas de hasta 300 salarios mínimos. En segundo lugar, debería crearse una Unidad Especializada en Auditoría durante las elecciones generales y municipales. Esta Unidad debería estar dirigida por funcionarios del TSJE. Los trabajadores de la Contraloría de Cuentas que trabajan temporalmente para la Unidad comprobarían, en estrecha colaboración con la SET y la SEPRELAD,

la autenticidad de las declaraciones juradas de los candidatos. Finalmente, los candidatos, tanto si se presentan con un partido, con un movimiento o con una coalición deberían obtener del SET un RUC personalizado para que se pudiesen controlar sus fondos de campaña.

6.5. Inscripción de candidatos

Candidatos independientes a presidente o gobernador (recomendación 7)

Los artículos 85 a 88 del Código Electoral establecen las condiciones para que los movimientos políticos se presenten a las elecciones. Los candidatos que se presenten con movimientos políticos no se pueden haber presentado antes a la misma elección con un partido o haber ocupado posiciones directivas dentro de un partido durante los dos años previos. Estos candidatos deben estar respaldados por un mínimo del 0,5% de los votantes de su circunscripción. Algunos representantes de la sociedad civil creen que los candidatos indígenas deberían poder presentarse a las elecciones como candidatos independientes y en condiciones menos restrictivas que las que se aplican a los movimientos políticos. Sin embargo, representantes de los partidos y autoridades electorales no consideran que las condiciones para los movimientos políticos sean desproporcionadas o limiten el surgimiento de candidaturas.

Dado que esta recomendación no han conseguido captar la atención de los legisladores es muy improbable que se implemente.

6.6. Litigios y delitos electorales

Rediseñar el sistema de recursos y apelaciones (recomendación 13)

Esta recomendación no ha sido implementada. Como observó la MOE UE 2018, los litigios electorales se resuelven dentro de la estructura de la administración electoral, que tiene competencias judiciales, administrativas y una jurisdicción propia. La jurisdicción incluye el TSJE, los tribunales electorales, los juzgados electorales, el Ministerio Público y las mesas de votación. Los recursos contra las decisiones del TSJE se pueden presentar ante la CSJ.

Los diferentes niveles de apelación demostraron ser poco operativos en la práctica, de acuerdo con la MOE UE 2018. En cada proceso electoral, el TSJE establece el procedimiento de apelación mediante una resolución. De acuerdo con el departamento legal del TSJE, los partidos no han solicitado el cambio del sistema, puesto que no plantea mayores problemas, aunque puede ser mejorado. Las numerosas acciones de inconstitucionalidad presentadas en la CSJ y el recurrente incumplimiento por parte de la CSJ del plazo legal de 30 días para resolverlas muestran que el sistema se puede mejorar (véase, más abajo, la recomendación 14).

Es importante señalar que, como principio, siempre se debería poder presentar un recurso en relación con el ejercicio del voto. En Paraguay, sin embargo, si no se ha presentado un recurso en la mesa de votación, ya no se puede presentar un recurso posteriormente, en virtud del principio conocido como “preclusión”. Otra razón para reformular el sistema de recursos es que las mesas de votación están integradas con miembros de partido, y esto ocasiona frecuentes conflictos y desconfianza.

Aunque esta recomendación no ha sido abordada, el TSJE mejoró la formación de miembros de mesa y de coordinadores de centros de votación poniendo un énfasis especial en los procedimientos establecidos por el Código Electoral para resolver recursos en las mesas receptoras de voto.

Revisión judicial de las decisiones del TSJE por una sala electoral de la CSJ (recomendación 14)

Esta recomendación no ha sido abordada, aunque su implementación no requeriría una reforma constitucional¹⁴.

Aunque la CSJ y el poder judicial están de acuerdo en general con esta recomendación, no está en la agenda de la reforma. La creación de una sala electoral dentro de la CSJ permitiría una distribución mejor de los recursos, liberando de esta carga a la Sala Constitucional y al Pleno de la CSJ, que son quienes deciden actualmente los recursos¹⁵. La sala electoral estaría integrada por magistrados con especialización en legislación electoral y resolvería los recursos más rápidamente, dentro de los plazos legales, que actualmente no se respetan. De acuerdo con algunos magistrados, la sala podría ser apoyada por los ministros de la CSJ en caso de que existiesen muchos recursos.

La MOE UE 2018 también recomendó que se considerasen distintos tipos de recursos ante la CSJ, que actualmente solo son posibles a través de una acción de inconstitucionalidad contra una decisión del TSJE. Los recursos de carácter constitucional limitan el objeto de otros posibles recursos de naturaleza electoral que no se refieren a la violación de derechos constitucionales, pero que se pueden referir al conteo, la tabulación o la autenticidad de las actas de resultados, por ejemplo. Una sala electoral podría funcionar como una sala de casación de última instancia en materia electoral, evitando ulteriores acciones de inconstitucionalidad. Un sistema así facilitaría un recurso judicial oportuno y eficaz, en lugar del actual, que es inadecuado.

Mecanismos efectivos para sancionar delitos electorales (recomendaciones 15 y 16)

De momento no se ha tomado ninguna medida para implementar las recomendaciones 15 y 16. La falta de proporcionalidad de las penas es particularmente evidente en los delitos electorales que llevan emparejadas penas de prisión de hasta cinco años, por ejemplo, en caso de soborno, destrucción de materiales electorales o fijación de carteles en lugares no autorizados. De acuerdo con las conclusiones de la MOE UE 2018, estas sanciones son excesivas y contrarias a los compromisos internacionales de Paraguay¹⁶.

Tampoco se exigen responsabilidades por la violación de las leyes electorales. La mayoría de las denuncias de delitos electorales durante las elecciones de 2013 y 2018 fueron desestimadas por el Ministerio Público por la falta de evidencia o debido al sistema de sanciones, que es inadecuado porque no incluye procedimientos de ejecución. La propuesta de ley del TSJE de 2014 aborda la efectividad y la proporcionalidad de las sanciones por violación de las leyes electorales¹⁷. Las violaciones de las leyes electorales incluyen las relacionadas con las encuestas, la propaganda electoral, el incumplimiento de la obligación de votar, el consumo de bebidas alcohólicas y la incitación a la violencia, entre otros. Sin embargo, esta propuesta de ley no está en la agenda política, puesto que los partidos no la consideran una prioridad, según el TSJE.

¹⁴ El artículo 275 de la Constitución establece que la ley determinará qué resoluciones del TSJE pueden ser recurridas ante la CSJ, que debe decidir en procedimiento sumarísimo.

¹⁵ Artículo 16 de la ley 609/95 sobre la organización de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁶ Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículos 10 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

¹⁷ <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/102896>

6.7. Medios de comunicación

Despenalización de la difamación (recomendación 17)

Aunque la despenalización de la difamación es una buena práctica internacional, los interlocutores de la MSE UE creen que poner los delitos de difamación bajo la jurisdicción civil sometería a periodistas y compañías de medios de comunicación a procesos más largos y a multas potencialmente más costosas. Por esta razón, la MSE UE considera que esta recomendación ya no es relevante.

6.8. Observación electoral

Regulación de la observación electoral (recomendación 18)

El TSJE opina que no es necesario reglamentar o legislar la observación electoral, puesto que todos los grupos de observadores que lo solicitaron en el pasado fueron acreditados. Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil como Semillas para la Democracia y Decidamos cuestionan rotundamente esta afirmación y aseguran que sus peticiones no fueron atendidas en elecciones anteriores.

La MSE UE cree que es recomendable que la ley regule la observación electoral. Sin embargo, esta posibilidad no se debate en la actualidad en Paraguay y no parece una prioridad para ningún partido político.

6.9. Jornada electoral

Transporte gratuito para los votantes durante la jornada electoral (recomendación 19)

La MOE UE 2018 recomendó que se prohibiese el transporte de votantes a los partidos, por ser una forma indebida de influir en el voto. El Estado debería tener la responsabilidad de proporcionarle transporte gratuito a los votantes para que puedan ejercer su voto sin presiones de los partidos.

La Comisión Especial para la Reforma Electoral del Senado ha trabajado en tres propuestas de ley alternativas que establecen el transporte gratuito para los votantes, ninguna de las cuales se ha sometido a votación. Dos de los proyectos están en la Cámara de Diputados y en el Senado desde 2015 y 2017, respectivamente, pero nunca han entrado en la agenda de debates. El debate de la tercera propuesta en el Senado se ha pospuesto a marzo de 2020, tras el final del receso del Congreso.

La falta de compañías de transporte privadas que proporcionen el servicio o la falta de infraestructuras viarias adecuadas en las regiones más aisladas del país, como el Chaco, podría dificultar el transporte gratuito para los votantes. Interlocutores nacionales de la MSE UE sugieren que el TSJE negocie con el Ministerio de Transporte el uso de vehículos del Estado. Sin embargo, los partidos desconfían de esta solución, puesto que, en su opinión, también sometería a los votantes a potenciales presiones indebidas por parte de los funcionarios que trabajan para estas instituciones, que podrían trabajar a favor del partido gobernante.

Proporcionarles transporte gratuito a los votantes podría ser muy caro, según el TSJE, que opina que esta medida sería muy difícil de implementar, incluso para las elecciones generales de 2023.

Grupos de la sociedad civil sugieren como solución alternativa que el TSJE reevalúe la localización de los centros de votación en todo el país y establezca centros más cerca de las comunidades más alejadas, especialmente en áreas con comunidades indígenas numerosas.

6.10. Pueblos indígenas

Participación de los indígenas en la vida pública (recomendación 20)

El TSJE ha trabajado con el Instituto Paraguayo del Indígena para proporcionar certificados de nacimiento y documentos de identidad a ciudadanos indígenas, ayudándoles a registrarse en el registro civil y en el padrón electoral una vez obtenidos los documentos de identificación.

Con el apoyo financiero de la UE, el TSJE ha trabajado también con las ONG *Tierra Viva*, *Clibch* y *Diakonia* para proporcionarle documentos de identificación a 20.000 personas de las regiones indígenas occidentales, para establecer más centros de votación en algunas comunidades del Bajo Chaco y para capacitar a gente joven como observadores electorales y conseguir así mejorar la participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay.

Tierra Viva considera que debe haber campañas de educación cívica dirigidas a las poblaciones indígenas en sus lenguas originarias. Estas campañas deberían animar a estas poblaciones a inscribirse en el padrón para votar y a que no vendan su voto a los partidos políticos. Campañas semejantes combatieron en 2018 la práctica conocida como *corralones*, mediante la cual se encerraba a miembros de comunidades indígenas en espacios al aire libre cercados, donde se les daba de comer y beber hasta que llegaba la hora de votar. Durante las elecciones de 2018 no se observó que los *corralones* fuesen una práctica tan extendida como en 2013.

Según los grupos indígenas, el transporte de votantes es crucial para que las comunidades indígenas ejerzan su derecho al voto. El problema es la falta de infraestructuras viarias adecuadas y de compañías que ofrezcan este servicio en áreas indígenas. Las ONG que trabajan con los pueblos indígenas consideran que otras posibles soluciones serían establecer centros de votación más próximos a las áreas indígenas y la firma de acuerdos con ministerios y otras instituciones públicas para que usen vehículos del Estado para transportar a los votantes.

Otra medida útil para mejorar la participación de los pueblos indígenas, de acuerdo con grupos de la sociedad civil, sería un padrón indígena más adecuado, de manera que hubiese cifras actualizadas sobre la población indígena general, su tasa de electoral y su participación.

7. MESA REDONDA CON ACTORES ELECTORALES RELEVANTES

El 11 de diciembre, la ME UE celebró una mesa redonda con representantes de instituciones interesadas en las elecciones en la sede del TSJE de Asunción. Además de los miembros de la MSE UE y el embajador de la UE, Paolo Berizzi, 33 personas asistieron al evento.

El presidente del TSJE, el jefe de misión de la MSE UE y el embajador de la UE en Paraguay pronunciaron las palabras de bienvenida al acto. A continuación, los expertos de la MSE UE expusieron las prioridades y el estado de implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018. También intervinieron representantes del TSJE, el Senado, la Cámara de Diputados, la directora del grupo de la sociedad civil *Semillas para la Democracia* y la directora del programa de IDEA Internacional en Paraguay, que expresaron su opinión sobre la reforma electoral.

Durante el debate que se celebró a continuación, los participantes estuvieron generalmente de acuerdo en que el poder legislativo debería avanzar con las reformas electorales, debatiendo las propuestas de ley existentes y tratando de obtener apoyo para las más relevantes, sino para aplicarlas en las primarias y municipales de 2020, al menos en las elecciones generales de 2023.

Los participantes también debatieron sobre las tres reformas electorales aprobadas desde que la MOE UE 2018 publicó su informe final, a saber, las nuevas reglas de financiamiento para las campañas

electorales, que ahora se aplican a las elecciones primarias, el desbloqueo de las listas de candidatos y el voto electrónico. La MOE UE 2018 solo recomendó la primera de ellas. La MSE UE 2019 cree que todavía hay espacio para que se mejore significativamente la regulación de financiamiento de campaña.

El debate giró fundamentalmente en torno a cinco áreas identificadas como prioritarias por el jefe de misión Danti durante su introducción a la mesa redonda y la conferencia de prensa. Estas recomendaciones son: a) nuevas reglas para el financiamiento de la campaña, incluidos mecanismos efectivos de monitoreo y sanciones disuasorias; b) una representación de género igualitaria en todos los cargos electos; c) transporte gratuito para los votantes durante la jornada electoral; d) la regulación de la observación electoral; y e) la concesión del derecho a voto a grupos marginados, como sordomudos y otras personas con discapacidades, pueblos indígenas, personas detenidas y policías de servicio durante la jornada electoral.

Otras áreas susceptibles de reforma, según los participantes, son el fortalecimiento de la independencia del poder judicial, la reglamentación de los procedimientos para el juicio político para los magistrados del TSJE; la composición no partidista de las mesas receptoras de votos; y la mejora de las capacitaciones y las actividades de educación al votante, respectivamente para funcionarios electorales y ciudadanos en general.

La mayoría de los participantes en la mesa redonda estuvieron de acuerdo en que la implementación de las cinco recomendaciones identificadas como prioritarias por la MSE UE mejorarían los procesos electorales en Paraguay. Aunque no se opusieron a ninguna de estas prioridades, algunos representantes del partido gobernante cuestionaron recomendaciones no prioritarias, como las medidas para reforzar la independencia del poder judicial, la reglamentación del juicio político para cargos públicos relacionados con el proceso electoral y los recuentos de voto, considerándolos innecesarios o basados en una evaluación inadecuada de la MOE UE.

Tras la mesa redonda, Danti ofreció una conferencia de prensa, también en la sede del TSJE, para resumir las conclusiones preliminares de la ME UE. La conferencia de prensa fue el acto público de cierre de la MSE UE.

8. CONCLUSIONES Y ACCIONES A CORTO PLAZO

Tras numerosas consultas con interlocutores electorales en Paraguay, la MSE UE ha evaluado el estatus de implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018.

Catorce de las veinte recomendaciones requerirían una reforma de las leyes electorales o generales. En otros dos casos, las recomendaciones implicarían reformas constitucionales. Finalmente, dos recomendaciones solo requerirían para su implementación un reglamento del TSJE, mientras que las dos restantes comportarían simples cambios de los procedimientos administrativos u operativos.

De las 20 recomendaciones formuladas por la MOE UE 2018, dos han sido parcialmente implementadas y hay actividad en curso para implementar otras seis. Por lo que respecta a las doce recomendaciones restantes, no ha habido ningún cambio con respecto a once de ellas, mientras que una ya no se considera relevante.

Como consecuencia de este análisis, la MSE UE opina que las siguientes recomendaciones podrían ser consideradas e implementadas antes de las elecciones de 2023: el fortalecimiento de las reglas para el financiamiento de la campaña (recomendaciones 11 y 12); el aumento de la representación de las mujeres en cargos electos (recomendación 6); la provisión de transporte gratuito a los votantes durante la jornada electoral (recomendación 19); la regulación de la observación electoral

(recomendación18) y la concesión del derecho a voto efectivo a grupos marginados y pueblos indígenas (recomendaciones 5 y 20).

El desbloqueo de las listas de candidatos hará que la adopción de dos de estas prioridades sea aún más relevante: la necesidad de mejores reglas para el financiamiento de las campañas y las medidas para equilibrar la representación de género en los cargos de elección. Solo un control y unas sanciones adecuados permitirán el control efectivo de los candidatos individuales, que ahora son personalmente responsables de sus gastos junto con sus partidos. Además, si el desbloqueo de las listas de candidatos resulta en una menor representación de mujeres en cargos de elección, como muestra la investigación académica y la experiencia internacional, el Congreso debería aprobar nuevas reglas para cumplir con las obligaciones internacionales en esta materia, como las establecidas por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Otras prioridades que valdría la pena considerar para elecciones futuras son la revisión de las disposiciones constitucionales que socavan la independencia el poder judicial, la reglamentación del juicio político para cargos públicos relacionados con el proceso electoral y una composición no partidista de las mesas receptoras de votos.

De acuerdo con el Código Electoral de Paraguay, para que estas reformas se apliquen en las elecciones primarias y municipales de 2020, tendrían que ser aprobadas antes del 6 de marzo de 2020, fecha en la que se espera que el TSJE convoque las elecciones.

9. ANEXOS

Anexo I: Matriz del estado de implementación de las recomendaciones

Anexo II: Notas de prensa

Anexo III: Agenda de la mesa redonda

Anexo IV: Lista de participantes en la mesa redonda

Anexo I: Matriz del estado de implementación de las recomendaciones

Categoría	Descripción
1	Sin cambios
2	Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación
3	Recomendación implementada parcialmente
4	Recomendación implementada completamente
5	Es demasiado pronto en el ciclo electoral para evaluar la recomendación
6	La recomendación ya no es relevante

Esta matriz proporciona un panorama general del estatus de implementación de las recomendaciones de la MOE UE 2018 como referencia rápida para interlocutores y autoridades relevantes. La matriz indica el nivel de implementación, según la evaluación de la MSE UE, y debe leerse en combinación con la parte narrativa del informe, que contiene información más detallada.

N°	Año	Recomendación	Tema	Estatus (1-6)	Comentarios e información adicional
1	2018	<i>Sería importante considerar el proyecto de ley de reforma electoral presentado por el TSJE al Congreso en 2014, a fin de resolver las ambigüedades e inconsistencias de algunas disposiciones legales relativas al proceso electoral.</i>	Marco legal	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>El Congreso nunca debatió la propuesta de Código Electoral sometida a aprobación en 2014, pero sí recurrió a ella como referencia para reformas parciales. La propuesta del TSJE regula algunos aspectos de la aplicación e interpretación de la ley electoral que son normalmente tratados y resueltos caso por caso en Paraguay. Aunque no rechazada formalmente, no se espera que el Congreso la apruebe.</p> <p>A finales de agosto de 2018, se estableció durante 90 días la Comisión Especial para la Reforma Electoral para analizar las diferentes propuestas de reforma electoral. La Comisión emitió un informe final que proponía algunas de las medidas incluidas en la propuesta de ley del TSJE de 2014, que finalmente no se aprobaron. El proyecto se envió a las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Legislación y Codificación, y de Asuntos Electorales. El proyecto de ley nunca se debatió.</p>
2	2018	<i>Revisar las disposiciones constitucionales que obstaculizan la independencia del poder judicial. Esto incluye la revisión de la potestad del Congreso para realizar juicios políticos a los ministros de la Corte Suprema, al Ministerio Público y a los ministros del TSJE.</i>	Marco legal	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>La implementación de esta recomendación implica una reforma constitucional, requiere voluntad política y comportaría un procedimiento largo y complejo.</p> <p>Los artículos 289 y 290 de la Constitución establecen dos procedimientos diferentes para reformarla. El primero es una reforma a través de una Asamblea Nacional Constituyente, que requiere de una declaración de necesidad aprobada por una mayoría cualificada de dos tercios en ambas cámaras del Congreso. El segundo, de acuerdo con el artículo 290, es por vía de una enmienda. En este caso, ambas cámaras del Congreso deben aprobarla por mayoría absoluta. La enmienda ha de ser ratificada en un referéndum. El artículo 290 establece que la reforma constitucional es necesaria para cambiar cualquier atribución de los poderes del Estado, como es el caso de la competencia del Congreso para someter a juicio político a los ministros de la Corte Suprema, el Fiscal General o los magistrados del TSJE.</p>

3	2018	<i>Las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos de los ministros de la Corte Suprema, el Ministerio Público y los ministros del TSJE deberían ser regulados de forma precisa a fin de proveer estos cargos con la necesaria seguridad de permanencia en el cargo para garantizar su independencia y el respeto al debido proceso.</i>	Marco legal	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>Según los interlocutores paraguayos, el Congreso no tiene ningún incentivo para renunciar a esta competencia y perder sus poderes discrecionales de abrir juicios políticos.</p> <p>El proceso de juicio político está regulado por la resolución del Senado 825/2015, que carece de criterios de implementación detallados y da a esta cámara el poder de decidir qué interpretación le da a la resolución en caso de lagunas legales, dudas o discrepancias. La Cámara de Diputados no tiene procedimientos para el juicio político.</p> <p>Una propuesta de ley de 2016 abordó la necesidad de regular el proceso de juicio político y reforzó considerablemente el derecho a una defensa efectiva con plazos apropiados. Sin embargo, no se debatió en ninguna de las dos comisiones del Senado.</p>
4	2018	<i>Asegurar que los efectos de las decisiones que declaren la inconstitucionalidad de las disposiciones jurídicas sean aplicables a todos los ciudadanos y personas jurídicas (erga omnes) y no solo a las partes que interponen el recurso (inter partes), garantizando así la igualdad ante la ley y la nulidad de la disposición declarada inconstitucional.</i>	Marco legal	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>Es necesaria una reforma constitucional para implementar esta recomendación.</p> <p>De acuerdo con el artículo 260 de la Constitución, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) decide sobre la constitucionalidad de leyes e instrumentos reglamentarios. Estas decisiones solo se aplican a las partes (efectos <i>inter partes</i>). Sin embargo, en materia electoral, es un principio muy extendido que los reglamentos y los procedimientos se apliquen a todas las partes interesadas (efectos <i>erga omnes</i>) para respetar los principios de seguridad jurídica e igualdad, a menos que la ley disponga otra cosa.</p> <p>Esta recomendación no está actualmente en la agenda política y su implementación es muy improbable, dado que los efectos <i>inter partes</i> de una sentencia de la CSJ limitan el control de constitucionalidad y, por tanto, otorgan al Congreso influencia sobre el poder judicial y otros poderes del Estado, afectando al principio de igualdad y al equilibrio de poderes.</p>

5	2018	<i>De acuerdo con los principios internacionales respecto a elecciones democráticas asumidos por el Paraguay, no debe vulnerarse el derecho a participar en las elecciones de las personas sordomudas, personas detenidas, soldados reclutados y estudiantes de los institutos de enseñanza militar y policial.</i>	Participación de grupos marginados	2 Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación	<p>Dos propuestas de ley para conceder el derecho a voto a sordomudos, detenidos y policías de servicio durante la jornada electoral están a la espera de debate en el Congreso.</p> <p>El voto no sería obligatorio para estos grupos como lo es para la población general. Los detenidos sin sentencia firme y las fuerzas policiales tendrían derecho a voto en las elecciones presidenciales, al Senado y al Parlasur, pero no para las municipales o para la Cámara de Diputados.</p> <p>Existe un acuerdo general entre los partidos para aprobar esta reforma, aunque se teme el riesgo a que la elección de los detenidos y policías pudiera estar condicionada por las autoridades carcelarias y policiales.</p>
6	2018	<i>Para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública, sería importante aprobar el proyecto de ley de Paridad Democrática que establece una representación del 50 por ciento de mujeres en las listas de candidatos y en las instituciones públicas.</i>	Participación de mujeres	2 Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación	<p>El presidente de la República vetó en noviembre de 2018 una ley sobre paridad de género aprobada por el Senado y posteriormente vaciada por la Cámara de Diputados de todos los instrumentos que la hacían eficiente.</p> <p>El Grupo Promotor de la Paridad de Género está trabajando en un nuevo proyecto de ley para alcanzar la paridad en cargos de elección plurinominales para las elecciones generales de 2023.</p> <p>Se espera que el desbloqueo de lista partidarias aprobado recientemente reduzca aún más el número de mujeres en cargos de elección y que la propuesta de ley del Grupo Impulsor de la Paridad de Género pueda recuperar de nuevo su relevancia si finalmente eso sucediese.</p>
7	2018	<i>La candidatura de candidatos independientes para los cargos de presidente y gobernadores no debería ser limitada injustificadamente al exigir que los candidatos sean miembros de partidos políticos, de acuerdo con los compromisos internacionales sobre el derecho de presentarse como candidatos.</i>	Inscripción de candidatos	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>De acuerdo con esta ley, los candidatos independientes ya pueden participar como movimientos políticos, en vez de partidos, y los partidos políticos no ven necesidad de reformas en esta área.</p> <p>Los grupos indígenas, sin embargo, reclaman que los pueblos indígenas tengan derecho a participar en elecciones sin las restricciones asociadas a partidos o movimientos políticos.</p> <p>No existe un debate actualmente sobre este asunto y no se esperan cambios pronto en esta área.</p>

8	2018	<i>Una estructura independiente de la administración electoral bajo la responsabilidad del TSJE incrementaría los niveles de control de este último sobre las últimas fases del proceso electoral, así como su responsabilidad. Esto incluiría sustituir las juntas cívicas, cuyas tareas podrían ser llevadas a cabo por las oficinas del registro electoral y por los coordinadores electorales en los centros de votación, así como contratar personal independiente para las mesas receptoras.</i>	Administración electoral	2 Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación	<p>El Partido <i>Patria Querida</i> (PQ) ha redactado una propuesta de ley para elegir a los miembros de mesa por sorteo. La propuesta de ley estuvo agendada para su debate en el Congreso en 2019, pero se pospuso a marzo de 2020.</p> <p>El TSJE está a favor de integrar las juntas cívicas con funcionarios del TSJE. En cuanto a la elección de miembros de mesa por sorteo, el TSJE opina que no sería efectivo, dado que más del 80 por ciento de la población está afiliada a partidos, fundamentalmente a los dos tradicionales (ANR y PLRA). Por tanto, por sorteo acabaría habiendo una sobrerrepresentación de afiliados de ANR y PLRA en las mesas receptoras de votos.</p> <p>La propuesta de PQ incluye medidas para darle a los estudiantes universitarios más oportunidades de ser elegidos y evitar este efecto indeseado. Algunos interlocutores creen que los miembros de mesa podrían actuar más imparcialmente si los escogiese el TSJE en vez de un partido, incluso si estos miembros de mesa están afiliados a partidos.</p>
9	2018	<i>Establecer mecanismos efectivos para la implementación de las decisiones del TSJE, específicamente mediante un procedimiento disciplinario interno en caso de incumplimiento de las instrucciones del TSJE por parte de los niveles inferiores de la administración electoral.</i>	Administración electoral	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>De acuerdo con la ley de Paraguay, los miembros de mesa tienen estatus de funcionarios públicos durante la jornada electoral. Esto significa que podrían ser objeto de las sanciones disciplinarias previstas para los funcionarios.</p> <p>El TSJE no tiene una tradición sólida de sancionar a los miembros de mesa y juntas cívicas, y ninguna institución considera esto como un problema. Sin embargo, funcionarios del TSJE no rechazan firmemente esta recomendación.</p>

10	2018	<i>Permitir la posibilidad de recuento de votos en caso de discrepancias en las actas de resultados aumentaría la transparencia y la credibilidad de los resultados electorales.</i>	Conteo / Procedimiento para recursos y apelaciones	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación</p>	<p>La ley 6318/2019, recientemente aprobada, que establece las listas desbloqueadas y el voto electrónico, estipula que las boletas y actas de resultados deben ser “debidamente resguardadas”.</p> <p><i>Patria Querida</i> está trabajando en una propuesta de ley para regular los recuentos.</p> <p>El TSJE también está trabajando en un reglamento para recuentos de voto electrónico. Este reglamento establecerá plazos y procedimientos para los recuentos, pero no establecerá las causales para que se soliciten y autoricen dichos recuentos.</p> <p>Sería recomendable que una ley o un reglamento fijasen condiciones claras para solicitar recuentos.</p>
11	2018	<i>El financiamiento de las elecciones primarias debe ser incluido en la Ley de Financiamiento Político para aumentar el nivel de transparencia y responsabilidad de las agrupaciones políticas, incluyendo las fuentes de financiamiento y estableciendo límites de gasto de acuerdo con las disposiciones relativas a los gastos de campaña.</i>	Financiamiento político y de la campaña	<p style="text-align: center;">3</p> <p style="text-align: center;">Recomendación implementada parcialmente</p>	<p>Esta recomendación ha sido parcialmente abordada por la ley 6167/2018, que amplía la reglamentación del financiamiento de las campañas a las elecciones primarias, pero no establece un control efectivo ni un sistema de sanciones adecuado. Además, las nuevas disposiciones sobre la introducción de listas desbloqueadas de candidatos complicarán aún más el control de los gastos de campaña, en especial los de las elecciones primarias y municipales, debido a la falta de mecanismos adecuados.</p> <p>Las nuevas disposiciones legales reservan un papel marginal para el TSJE, que solo interviene en una fase posterior. Los órganos responsables del control y la auditoría del financiamiento de campaña son los tribunales electorales partidarios (TEP). El TSJE solo está obligado a publicar los informes que le entregan los TEP.</p> <p>El 11 de diciembre de 2019, la Cámara de Diputados admitió una propuesta de ley para fortalecer las normas de financiamiento de campaña elaborada por el partido <i>Patria Querida</i> tras consultas con el TSJE. La propuesta incluye disposiciones en materia de transparencia y trazabilidad del financiamiento, así como mecanismos sancionatorios efectivos.</p> <p>La propuesta no se debatió en la Cámara de Diputados a causa de la falta de quórum en sus últimas tres sesiones de 2019, la última de ellas celebrada el 19</p>

					de diciembre. La única posibilidad de aprobación antes de las elecciones primarias y municipales de 2020 sería que la Comisión Permanente del Congreso convocase una sesión extraordinaria durante el período de receso.
12	2018	<i>Mecanismos interinstitucionales deben ser establecidos permitiendo al TSJE llevar a cabo una supervisión y auditoría efectiva del financiamiento de campaña.</i>	Financiamiento político y de la campaña	3 Recomendación implementada parcialmente	<p>Esta recomendación se abordó parcialmente a través de la ley 6167/2018, que promueve la colaboración con otras instituciones del Estado, en particular la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD). Estas dos instituciones están obligadas por la nueva ley a apoyar las actividades de auditoría del TSJE. Sin embargo, la ley no especifica cómo desarrollar esta cooperación ni qué mecanismos usar con este fin, y el reglamento del TSJE no establece ninguno.</p> <p>Además, la Unidad Técnica de Financiamiento Político del TSJE no tiene recursos humanos suficientes que tengan los conocimientos especializados o la formación necesaria para desempeñar esta labor.</p> <p>Una propuesta presentada por el partido <i>Patria Querida</i> el 11 de diciembre de 2019 promueve la cooperación interinstitucional entre el TSJE y otras instituciones del Estado, pero no había sido debatida aún en la Cámara de Diputados a la fecha de redacción de este informe.</p>
13	2018	<i>El sistema de impugnaciones y recursos necesita ser rediseñado a fin de proveer reparaciones efectivas en tiempo oportuno a las partes perjudicadas. Los procedimientos para resolver las quejas en las mesas de votación deben ser instaurados con la posibilidad de recurso ante niveles superiores.</i>	Emisión del voto / Procedimientos de recursos y apelaciones	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna acción para implementar esta recomendación.</p> <p>Las decisiones de la Corte Suprema sobre las acciones de inconstitucionalidad han incumplido reiteradamente el plazo legal de 30 días, que es esencial para un recurso legal efectivo y oportuno.</p> <p>Las resoluciones del TSJE reglamentan el procedimiento y los plazos dentro de los cuales se deben considerar los recursos. Sin embargo, la práctica indica que la CSJ incumple reiteradamente el plazo de 30 días y que el sistema puede mejorarse.</p> <p>Es importante advertir que, como principio, una apelación en relación con el ejercicio del voto siempre debería ser posible. En Paraguay, sin embargo, si no se presenta una queja a nivel de mesa receptora de votos no se puede presentar un recurso posteriormente, en virtud del llamado “principio de preclusión”.</p> <p>En consonancia con las recomendaciones de la MOE UE 2018 y su informe final, otra razón para reformular el sistema de apelaciones es que las mesas receptoras de votos las integren miembros de partidos, algo que con frecuencia causa conflictos y desconfianza.</p>

					Aunque no se ha abordado esta recomendación, el TSJE sí mejoró sus capacitaciones para miembros de mesa y coordinadores de centro de votación, poniendo un énfasis especial en los procedimientos establecidos en el Código Electoral para resolver apelaciones a nivel de mesa receptora de votos.
14	2018	<i>Los recursos contra las decisiones del TSJE deben ser interpuestos por medio de recursos judiciales ante una sala electoral en la Corte Suprema con procedimientos abreviados, y no a través de una acción de inconstitucionalidad que limita el objeto del recurso y requiere que los nueve ministros de la Corte Suprema resuelvan la cuestión en sesión plenaria.</i>	Procedimientos de recursos y apelaciones	1 Sin cambios	<p>No se ha tomado ninguna medida para implementar esta recomendación, aunque no requiere una reforma constitucional.</p> <p>La creación de una sala electoral en la CSJ permitiría una mejor distribución de los recursos, y por tanto aliviaría la carga de trabajo de la Sala Constitucional y el Pleno de la CSJ, que deciden sobre las apelaciones. La sala electoral estaría integrada por magistrados con conocimientos electorales y permitiría una resolución más rápida de los recursos dentro de los plazos legales, que actualmente no se respetan. De acuerdo con algunos magistrados, una sala electoral podría estar apoyada por los ministros de la CSJ en caso de múltiples apelaciones.</p> <p>Un sistema de apelaciones nuevo facilitaría un recurso judicial oportuno y efectivo que actualmente es inadecuado.</p>
15	2018	<i>Mecanismos y procedimientos efectivos para sancionar los delitos electorales deben ser establecidos asegurando la responsabilidad en las infracciones a la ley.</i>	Delitos electorales	1 Sin cambios	<p>No se ha dado ningún paso para implementar esta recomendación. No está en la agenda política.</p> <p>Una mayor proactividad del Ministerio Público ayudaría a que las faltas y delitos electorales pudieran ser sancionados.</p>
16	2018	<i>Revisar la tipificación de delitos electorales y sus correspondientes sanciones con el fin de asegurar la proporcionalidad de las condenas a los delitos cometidos.</i>	Delitos electorales	1 Sin cambios	<p>No se ha dado ningún paso para implementar esta recomendación. No está en la agenda de los actores políticos relevantes.</p> <p>La falta de proporcionalidad de las penas es especialmente evidente en los delitos electorales que conllevan penas de prisión de hasta cinco años, por ejemplo, en casos de soborno, destrucción de materiales electorales o fijación de carteles en lugares no autorizados. Según las conclusiones de la MOE UE 2018, estas sanciones son excesivas y contrarias a los compromisos internacionales de Paraguay.</p> <p>La propuesta de ley de 2014 del TSJE aborda la efectividad y proporcionalidad de las sanciones por violación de las leyes electorales. Las violaciones de las leyes electorales incluyen las relacionadas con las encuestas, propaganda electoral, incumplimiento de la obligación de votar, consumo de bebidas</p>

					alcohólicas e incitación a la violencia, entre otras. Sin embargo, esta propuesta de ley no está en la agenda política, puesto que los partidos no la consideran una prioridad, según el TSJE.
17	2018	<i>Despenalizar la difamación y trasladarla a la jurisdicción civil, en consonancia con las normas internacionales sobre libertad de expresión y medios de comunicación.</i>	Medios de comunicación	6 La recomendación ya no es relevante	<p>No está en la agenda política. Los medios de comunicación no han apoyado este cambio.</p> <p>Además, los interlocutores nacionales mantienen que los procesos de difamación son más largos y podrían someter a las compañías de medios y a los periodistas a sanciones onerosas si estuviesen bajo la jurisdicción civil. Por esta razón, la MSE UE considera que esta recomendación debe dejar de considerarse relevante.</p>
18	2018	<i>Se podría considerar la sanción de una ley sobre observación electoral nacional que contenga los derechos y obligaciones de los observadores y que promueva su participación en el proceso electoral.</i>	Observación electoral	1 Sin cambios	<p>No se ha dado ningún paso para implementar esta recomendación.</p> <p>El TSJE sostiene que ha acreditado a todos los observadores que lo solicitaron y no ve la necesidad de regular la observación electoral. Los interlocutores de la sociedad civil lo niegan firmemente y afirman que el TSJE no respondió a las peticiones de acreditación de observadores nacionales durante las elecciones generales de 2018.</p> <p>Aunque no consta que ningún partido político se oponga a la regulación de la observación electoral, ninguno la ha apoyado abiertamente tampoco.</p>
19	2018	<i>El transporte de votantes por los partidos políticos durante la jornada electoral debería ser prohibido. El Estado debería proporcionar el transporte público.</i>	Jornada electoral	2 Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación	<p>La Comisión para la Reforma Electoral del Senado ha trabajado en tres proyectos de ley distintos que establecen el transporte gratuito para los votantes, pero no se ha sometido ninguno de ellos a votación.</p> <p>Los representantes de los partidos, especialmente los de ANR y PLRA, no lo encuentran factible debido a la falta de compañías que proporcionen este servicio, las inadecuadas condiciones viarias y el alto coste que tendría. Otros sugieren que el TSJE podría negociar acuerdos con entidades públicas que tengan sus propios vehículos, de manera que provean este servicio de manera gratuita en la jornada electoral. Sin embargo, los partidos desconfían de esta solución, pues creen que esto podría someter a los votantes a presiones indebidas de los funcionarios que trabajan para estas instituciones públicas.</p>

					El TSJE opina que sería muy difícil organizar un dispositivo de transporte de estas características.
20	2018	<i>El registro civil de pueblos indígenas permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos.</i>	Participación de los pueblos indígenas	<p style="text-align: center;">2</p> <p style="text-align: center;">Acción o actividad en curso, pero no se ha confirmado aún la implementación de la recomendación</p>	<p>El TSJE ha desarrollado junto a la ONG <i>Tierra Viva</i> campañas de registro en las regiones indígenas occidentales de Paraguay. El TSJE está buscando ahora socios confiables para desarrollar campañas semejantes en las regiones orientales.</p> <p>Grupos indígenas alaban los programas financiados por la UE para dotar de carnés de identidad a votantes indígenas y recomiendan otros programas, como campañas de educación cívica para evitar que los indígenas vendan su voto, como observó la MOE UE en 2013. Según <i>Tierra Viva</i> está práctica casi no existió durante las elecciones generales de 2018.</p> <p>Establecer centros de votación cerca de áreas indígenas o proporcionar a estos grupos transporte gratuito serían otras posibles medidas para aumentar la participación electoral, según interlocutores nacionales.</p> <p>Todos los actores políticos dijeron estar a favor de medidas para incrementar la participación indígena, pero esta no parece ser una prioridad para ellos, en vista de que no han apoyado ninguna iniciativa legislativa o esfuerzo público con este fin en los últimos años.</p>



UNIÓN EUROPEA
MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL
PARAGUAY 2019



COMUNICADO DE PRENSA

Viernes, 6 de diciembre de 2019

**LA UNIÓN EUROPEA REALIZA SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES
ELECTORALES EN PARAGUAY**

La Unión Europea (UE) ha enviado una Misión de Seguimiento Electoral a la República de Paraguay. La Misión está encabezada por Nicola Danti, diputado del Parlamento Europeo, que está acompañado por dos funcionarios de la UE, más dos analistas electorales que ya están en el país desde el pasado 23 de noviembre.

El eurodiputado Danti fue miembro de la delegación de parlamentarios europeos que se unió a la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) durante las elecciones generales de Paraguay de 2018. La MOE UE se desplegó en el país por invitación del Gobierno y de la Justicia Electoral de Paraguay. Su mandato consistió en observar de manera independiente todas las fases de las elecciones generales para ofrecer una evaluación imparcial e independiente del proceso electoral. Al final del proceso de 2018, la MOE UE sometió a la consideración del Gobierno, la Justicia Electoral, los partidos políticos y la sociedad civil paraguayos la implementación de una serie de recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales. Las recomendaciones se basan en las leyes electorales del país y en principios internacionales y regionales en la materia.

La Misión de Seguimiento Electoral que ahora visita el país tiene por objeto evaluar la implementación de las recomendaciones que la MOE UE formuló en 2018. Durante su estancia en Paraguay, que se iniciará el lunes 9 de diciembre, el señor Danti se reunirá con un amplio número de interlocutores nacionales e internacionales del más alto nivel, con los que intercambiará puntos de vista sobre la gestión de las elecciones en Paraguay. Antes de dejar el país, el eurodiputado Danti comparecerá públicamente, a las cuatro de la tarde del 11 de diciembre en la Sala de Sesiones del Tribunal Supremo de Justicia Electoral, para exponer las conclusiones preliminares de la Misión de Seguimiento. En un plazo de dos meses posteriores a su visita al país, la Misión emitirá un informe final de carácter público, que contendrá conclusiones más detalladas.

Las Misiones de Observación y Seguimiento Electoral de la UE operan de acuerdo a las directrices de la “Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones”, acordados en 2005 en Naciones Unidas por las principales organizaciones internacionales del ámbito de la observación electoral.

Contacto de prensa:

Mayra Rivarola, Oficial de Prensa & Información

Delegación de la Unión Europea en Paraguay

Tel.: +595 21 2351127. Cel.: +595 984 656850

E-mail: mayra.rivarola-soerensen@eeas.europa.eu

Anexo II: Nota de prensa 2



UNIÓN EUROPEA MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL PARAGUAY 2019



COMUNICADO DE PRENSA

Miércoles, 11 de diciembre de 2019

LA MISIÓN DE SEGUIMIENTO ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA CONCLUYE SU VISITA A PARAGUAY

La Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea (MSE UE) concluye esta semana su visita a Paraguay. La MSE UE ha estado encabezada por el parlamentario europeo Nicola Danti, que fue acompañado por representantes de las instituciones europeas y dos analistas electorales.

El motivo de la visita de la MSE UE fue hacer un análisis sobre la implementación de las recomendaciones formuladas por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), que se desplegó en todo el territorio paraguayo durante las elecciones generales de 2018 por invitación del Tribunal Supremo de Justicia Electoral (TSJE) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República de Paraguay. El objeto de la misión de observación de 2018 fue realizar una evaluación técnica independiente de los procesos electorales, de acuerdo con la legislación nacional y estándares internacionales para elecciones, como, entre otros, las directrices de la *Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones*, acordados en 2005 en Naciones Unidas por las principales organizaciones internacionales en el ámbito de la observación electoral. Como resultado de esta evaluación, la misión de observación de 2018 emitió una serie de 20 recomendaciones para mejorar futuros procesos electorales.

La MSE UE, liderada en esta ocasión por el parlamentario europeo Danti, se reunió en días pasados con un amplio número de interlocutores nacionales del más alto nivel, incluidos, entre otros, el presidente de la República, el Canciller, y los presidentes del Congreso y la Justicia Electoral, con los cuales intercambió puntos de vista sobre la implementación de las recomendaciones emitidas por la MOE UE en 2018.

En el curso de una conferencia de prensa celebrada el 11 de diciembre en la sede del Tribunal Supremo de Justicia Electoral, donde previamente se celebró una mesa redonda con representantes del Congreso, autoridades electorales y judiciales, partidos políticos y sociedad civil, el eurodiputado Danti hizo públicas las conclusiones preliminares de su trabajo de análisis.

“Hemos comprobado que el debate sobre las reformas electorales está muy vivo en Paraguay. Creemos que este debate se hace aún más relevante y necesario como consecuencia de los retos que plantea la reciente aprobación del desbloqueo de las listas, el voto electrónico y las nuevas normas para la financiación de los partidos y las campañas electorales”, dijo el eurodiputado Danti.

“Confiamos en que la visita de nuestra MSE UE, que ha evaluado la relevancia y la conveniencia de aplicar las recomendaciones que emitió la Misión de Observación de la UE en 2018, dé sus frutos y que sirva para celebrar unas mejores elecciones internas y municipales de julio y noviembre de 2020 y, especialmente, para las elecciones generales de 2023. En este sentido, nuestra recomendación técnica es que se avance particularmente en cinco áreas donde consideramos que las reformas pueden tener un impacto muy significativo: unas reglas de financiación de las campañas más detalladas y sometidas a controles y sanciones eficaces; unas medidas que garanticen de forma efectiva una mayor representación de las mujeres en los cargos de elección; la provisión de transporte gratuito para que los electores puedan acudir a los centros de votación; la regulación de la observación electoral, que facilite la participación de la sociedad civil como acompañante de los procesos electorales; y la ampliación y mejora del ejercicio del derecho a voto de grupos desfavorecidos, como los sordomudos y otras personas con discapacidades, o los indígenas, así como para las personas que están en prisión preventiva y los policías que están de servicio durante el día de las votaciones”, añadió.

El eurodiputado Danti anunció que en los próximos meses se hará público un informe detallado con el análisis que ha hecho la MSE UE en los pasados días, que contendrá sugerencias dirigidas a las autoridades electorales y legislativas del país con vistas a la aprobación de nuevas reformas electorales.

La Unión Europea reitera su compromiso de acompañar al Paraguay en cualquier iniciativa encaminada a mejorar sus procesos democráticos, con el apoyo de sus misiones de observación electoral y de la asistencia técnica para implementar sus recomendaciones.

Contacto de prensa:

Mayra Rivarola, Oficial de Prensa & Información

Delegación de la Unión Europea en Paraguay

Tel.: +595 21 2351127. Cel.: +595 984 656850

E-mail: mayra.rivarola-soerensen@eeas.europa.eu

Anexo III: Agenda de la mesa redonda

“Seguimiento de Recomendaciones Electorales de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea-Paraguay 2018”

MESA REDONDA

Co-organizada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República del Paraguay y la Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea 2019
Asunción, 11 de diciembre de 2019

Programa	
12:00 – 12:30	<p>Apertura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministro Jaime José Bestard Duschek, Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral. • Sr. Nicola Danti, Miembro del Parlamento Europeo y Jefe de la Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea 2019. • S.E. Paolo Berizzi, Embajador de la Unión Europea ante el Paraguay.
12:30 – 12:45	<p>Presentación de las recomendaciones de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Paraguay 2018</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sr. Tommaso Caprioglio, Jefe de Equipo y Analista Legal de la Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea 2019.
Ponencias	
12:45 – 13:45	<ul style="list-style-type: none"> • Sra. Patricia Vargas, Moderadora. • Sr. Luis Fernando Cabrera Rojas, Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República del Paraguay. • Sen. Nac. Arnaldo Augusto Franco Echevarría, Miembro de Comisión Permanente de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Honorable Cámara de Senadores del Congreso Nacional de la República del Paraguay. • Dip. Nac. Hilda María Del Rocío Vallejo Ávalos, Vicepresidenta de la Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso Nacional de la República del Paraguay. • Sra. Marta Ferrara, Directora Ejecutiva de Semillas para la Democracia. • Sra. Lourdes González Prieto, Jefa de Programas Paraguay de IDEA Internacional.
13:45 - 14:00	Pausa Café
Debate	
14:00 – 15:30	<p>Debate entre los participantes en la mesa redonda:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Prioridades en la implementación de las recomendaciones. 2. Avances y desafíos en la implementación de las recomendaciones.
15:30 – 15:40	<p>Clausura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministra María Elena Wapenka, Miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral. • Sr. Nicola Danti, Miembro del Parlamento Europeo y Jefe de la Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea 2019. • S.E. Paolo Berizzi, Embajador de la Unión Europea ante el Paraguay.
16:00 hs.	<p>Conferencia de Prensa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ministra María Elena Wapenka, Miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral. • Sr. Nicola Danti, Miembro del Parlamento Europeo y Jefe de la Misión de Seguimiento Electoral de la Unión Europea 2019. • S.E. Paolo Berizzi, Embajador de la Unión Europea ante el Paraguay.

Anexo IV: Lista de participantes en la mesa redonda



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES Y PROTOCOLO

Mesa Redonda de Seguimiento de las Recomendaciones Electorales de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea Paraguay 2018
11 de diciembre 2019

N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
1	Luis Fernando Cabrera Rojas	Secretario General	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Presente
2	Sen. Nac. Arnaldo Augusto Franco Echevarría	Miembro de Comisión Permanente de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo	Honorable Cámara de Senadores	Presente
3	Dip. Nac. Hilda María Del Rocío Vallejo Ávalos	Vicepresidenta Comisión Permanente de Asuntos Constitucionales	Honorable Cámara de Diputados	Presente
4	Marta Ferrara	Directora Ejecutiva	Semillas para la Democracia	Presente
5	Lourdes González Prieto	Jefa de Programas Paraguay	IDEA Internacional	Presente
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
6	Patricia Vargas	Periodista y conductora, especializada en el Área Política	Telefuturo, Noticias Paraguay y Radio Monumental	Presente
PODER EJECUTIVO				
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
7	Helena Felip Gloria Rolon	Ministra(<u>DGPB</u>)	Ministerio de Relaciones Exteriores	Presente

Aty. Patricia Sanabria
Directora
DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES Y PROTOCOLO

8	Edgar Taboada	Viceministro de Justicia	Ministerio de Justicia	Presente
9	Juan Villalba	Viceministro de Asuntos Políticos	Ministerio del Interior	Presente
PODER JUDICIAL				
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
10	Mercedes Buonghermini	Secretaria Ejecutiva de la Secretaria de Género	Corte Suprema de Justicia	Presente
PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA				
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
11	Sen. Nac. Enrique Fausto Bacchetta Chiriani	Lider de Bancada "A" ANR	Honorable Cámara de Senadores	Presente
12	Dip. Nac. Katty Mabel González Villanueva	Lider de Bancada PEN	Honorable Cámara de Diputados	Presente
13	Sen. Nac. Patrick Paúl Kemper Thiede	Lider de Bancada Partido Político Hagamos (PPH)	Honorable Cámara de Senadores	Presente
SOCIEDAD CIVIL				
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
14	Enrique Gauto	Representante	Decidamos	Presente
15	Maricarmen Sequera Buzarquis	Directora Ejecutiva	Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación, Comunicación (TEDIC)	Presente
16	José Rodrigo Paniagua	Coordinador	Tierra Viva	Presente
17	Faustina Alvarenga	Coordinadora	Articulación de Mujeres Indígenas del Paraguay (MIPY)	Presente
REPRESENTANTES INTERNACIONALES				
N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
18	S.E. Javier Hernandez Peña	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	Embajada del Reino de España	Presente
19	S.E. Claudius Fischbach	Embajador Extraordinario y Plenipotenciario	Embajada de la República Federativa de Alemania	Presente

20	S.E. Sophie Aubert	Embajadora Extraordinaria y Plenipotenciaria	Embajada de la República Francesa	Presente
21	Karina Rodriguez	Oficial de Política y Prensa	Embajada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	Presente
22	Sra. Silvia Akie Mizuno Morimoto	Representante Residente	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Paraguay	Presente

REPRESENTANTES POR TSJE

N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
23	María Teresa Peralta de Peralta	Directora - Dirección del Registro Electoral	TSJE	Presente
24	Gino Venzano	Miembro del Consejo del Registro Electoral (PPQ)	TSJE	Presente
25	Jorgelina Candia	Miembro del Consejo del Registro Electoral (PDP)	TSJE	Presente
26	Martin Caceres	Miembro del Consejo del Registro Electoral (PPH)	TSJE	Presente
27	Daisy Llano	Directora - Dirección de Servicios Electorales	TSJE	Presente
28	César Diesel	Director - Dirección Jurídica	TSJE	Presente
29	César Rossel	Director - Dirección de Partidos y Movimientos Políticos	TSJE	Presente
30	Cristian Ruiz Diaz	Asesoría Electoral	TSJE	Presente
31	Gabriela Sanabria	Directora - Dirección de Relaciones Internacionales y Protocolo	TSJE	Presente
32	Lourdes Rojas	Secretaria Judicial	TSJE	Presente
33	Cynthia Figueredo	Directora - Unidad de Políticas de Genero	TSJE	Presente

REPRESENTANTES UE

N°	Nombre	Cargo	Institución	Confirmación de Asistencia
34	Paolo Berizzi	Embajador	Delegación de la Unión Europea en Paraguay (DUE)	
35	Jose María Cueto/otra persona designada por el emba	Funcionario/a	DUE	
36	Nicola Danti	Miembro del parlamento Europeo	EFM 2019	
37	Concepción Fernández	Funcionarioa Bruselas	EFM 2019	
38	Fredrik Sterner	Funcionario Bruselas	EFM 2019	
39	Tomasso Caprioglio	Experto legal	EFM 2019	
40	Xabier Meilán	Experto electoral	EFM 2019	
41	René Figueredo	Intérprete		
42	Alicia Mingo	Intérprete		

