

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

02 de mayo de 2023

La Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), encabezada por el Embajador estadounidense Luis Lauredo, saluda al pueblo de Paraguay por la celebración de las elecciones nacionales y departamentales del pasado domingo 30 de abril. La Misión felicita a las autoridades electas y destaca el compromiso cívico de los paraguayos/as que concurrieron a votar, al tiempo que reconoce el trabajo de los miembros de las mesas de votación y los funcionarios/as de las autoridades electorales.

Los resultados preliminares anunciados por el Tribunal muestran una amplia diferencia entre el primer, segundo y tercer lugar. Siendo las 20:30 horas, cuatro horas y media luego del cierre de mesas, el portal de resultados del TSJE presentaba un porcentaje de procesamiento de actas del 98,6%, mostrando en el primer lugar al candidato presidencial de la ANR-Partido Colorado Santiago Peña y su fórmula vicepresidencial Pedro Alliana, con el 42,75% de los votos; en segundo lugar el candidato de la Concertación Nacional Efraín Alegre y Soledad Núñez con el 27,48%; y en tercer lugar Paraguayo Cubas y Stilber Valdes con el 22,93%¹. Los resultados preliminares de las elecciones nacionales y departamentales divulgados por el TSJE coinciden con la información recopilada por la Misión.

Dada la amplia diferencia entre los resultados de los candidatos/as en contienda y el hecho de que la MOE/OEA no observó incidentes graves, interrupciones en el procesamiento de información electoral sensible, ni graves deficiencias en la cadena de custodia de material electoral, la Misión desea expresar que no existe ninguna razón que ponga en duda los resultados presentados por la autoridad electoral. La MOE/OEA hace un llamado a que todas las quejas e inconformidades sobre el proceso electoral sean tramitadas por la vía institucional de conformidad con la ley y de forma pacífica.

La MOE/OEA estuvo integrada por 60 personas de 18 nacionalidades, quienes observaron las elecciones en los 17 departamentos de Paraguay, en el distrito capital de Asunción, y en Washington D.C., Estados Unidos. La Misión analizó distintos aspectos de los comicios, tales como organización electoral y voto en el exterior, tecnología electoral, financiamiento político-electoral, justicia electoral, participación política de las mujeres, participación política de pueblos indígenas, y campañas y libertad de expresión. Asimismo, sus especialistas dieron seguimiento a las recomendaciones emitidas por Misiones pasadas de la OEA.

La Misión se instaló en el país el 20 de abril de 2023 y se reunió con actores políticos, autoridades electorales y de gobierno, candidatos/as y representantes de organizaciones de la sociedad civil para conocer los preparativos y sus perspectivas sobre los comicios. A partir de estos encuentros, del análisis de la normativa y otros documentos, y de la observación directa, se pudo llevar adelante un análisis

¹ Ver: <https://resultados.tsje.gov.py/publicacion/divulgacion.html>

integral del proceso electoral. Previo a esta Misión, la OEA también acompañó, por invitación del TSJE, el proceso de elecciones internas simultáneas de las organizaciones políticas el 18 de diciembre de 2022.

ETAPA PRE ELECTORAL

Luego de las elecciones generales de 2018, el Congreso Nacional aprobó una serie de reformas en materia de conformación de las listas para cargos plurinominales, la regulación del financiamiento político, y el uso de medios electrónicos de votación que se aplicaron por primera vez, y en distintos momentos, en las elecciones internas partidarias, municipales, y generales y departamentales.

En el caso de la elección de cargos plurinominales, se estableció el uso de listas cerradas, desbloqueadas y de representación proporcional². De esta forma, se habilitó a los electores a escoger dentro de una lista partidaria a un candidato/a de su preferencia. Por su parte, en cuanto al uso de medios electrónicos de votación, la reforma estableció el voto a través de máquinas electrónicas que permiten a los electores emitir, imprimir y verificar su voto, posibilitando en consecuencia la automatización del escrutinio. Ambas reformas se aplicaron en las elecciones municipales de 2021 y en las presentes elecciones, así como en las elecciones internas partidarias que las antecedieron.

En materia de financiamiento político, las reformas del 2018 y 2020 establecieron un sistema de registro y presentación de los ingresos y gastos para las campañas partidarias internas³; introdujeron el requisito para los candidatos/as y sus cónyuges de presentar una declaración de conflicto de intereses; agregaron como fuentes prohibidas las donaciones o contribuciones provenientes de personas condenadas por delitos relacionados con el tráfico de drogas; regularon el uso del identificador tributario en la apertura de las cuentas únicas de campañas; y crearon dentro de la Justicia Electoral una dependencia encargada de disponer, coordinar y supervisar las políticas y procedimientos para la prevención de riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el financiamiento de campañas electorales⁴. Estas reformas se aplicaron en las elecciones municipales de 2021, en las internas partidarias de 2022 y en las presentes elecciones⁵.

Adicionalmente, en agosto de 2022 se aprobó la Ley 6.951/22 que ordena la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente a los paraguayos/as residentes en el país y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto. Dicha ley representa un avance para potenciar el voto en el extranjero mediante la creación del Departamento de Electores Residentes en el Extranjero en la Dirección del Registro Electoral del TSJE y el cruce de bases de datos con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

² Artículo 1 de la Ley No. 6.318 de 2019.

³ La presentación de informes financieros con ingresos y gastos en las elecciones internas fue recomendada por la MOE/OEA en las últimas elecciones generales de 2018. La Misión saluda la adopción de la medida que brinda mayor transparencia al proceso.

⁴ Leyes 6.167 de 2019 y 6.501 de 2020.

⁵ La implementación de la dependencia específica es recibida de manera muy positiva por la Misión dadas las recomendaciones de anteriores Misiones que indicaron la necesidad de fortalecer las capacidades y atribuciones del TSJE para garantizar el cumplimiento de la ley.

El contexto previo a la elección estuvo también marcado por el incendio de un depósito en la sede principal del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) el 29 de septiembre que destruyó 7.919 máquinas de votación y todos los equipos del sistema de Transmisión de Resultados Electorales Preliminares (TREP). Tal situación implicó tomar una serie de medidas de pronta implementación como la adquisición de nuevos equipos (máquinas de votación y equipos de transmisión) y una reestructuración del número de electores por mesas, así como un menor número de centros de votación para la celebración de las elecciones partidarias internas. La Misión reconoce los esfuerzos realizados por el TSJE para contar con los equipos para celebrar tanto las elecciones internas simultáneas de organizaciones políticas como las presentes elecciones nacionales y departamentales.

Previo al despliegue de la Misión, entre el 27 de febrero y 29 de abril, el TSJE efectuó la capacitación a funcionarios del centro de transmisión, personal de soporte técnico y miembros de mesa receptora de votos, y entre el 7 y el 14 de marzo, así como entre el 25 y 26 de marzo, realizó los simulacros del TREP. El 17 de marzo realizó la auditoría de las pantallas a desplegar en las máquinas de votación y del 3 al 14 de abril realizó la generación y control de calidad de medios ópticos y credenciales electrónicas para las mesas de votación. La auditoría de software de máquina de votación y TREP se efectuó el 1 y 2 de abril y la auditoría judicial del 17 al 22 de abril.

Durante la semana previa a las elecciones, la Jefatura de Misión se reunió con el Presidente de la República, Mario Abdo Benítez, y con el Ministro de Relaciones Exteriores, Julio César Arriola, para presentar el trabajo de la Misión. Asimismo, la MOE/OEA sostuvo reuniones con el Ministro Presidente del TSJE, Jorge Bogarín González, el Ministro Vicepresidente, César Emilio Rossel, y el Ministro Jaime Bestard Duschek, para conocer los detalles y avances del proceso electoral. En esta ocasión, la Misión conversó sobre los resultados de las pruebas a los equipos de votación, el control del material electoral, la participación de la sociedad civil en las elecciones y las medidas adoptadas en materia de financiamiento político-electoral.

Asimismo, la Misión sostuvo reuniones con candidaturas a varias dignidades y representantes de organizaciones políticas para conocer sus puntos de vista e inquietudes sobre la contienda. Diversos actores con los que la MOE/OEA se entrevistó manifestaron su preocupación por las condiciones de inseguridad y violencia en algunas regiones del país, particularmente en zonas fronterizas. Algunas candidatas también manifestaron haber sido víctimas de ataques, persecución en redes sociales y amenazas de muerte. La Misión solicitó estadísticas oficiales sobre violencia electoral desde la convocatoria a las elecciones en abril de 2022, a lo que las autoridades respondieron no contar con ningún incidente registrado.

La MOE/OEA reitera que la violencia no tiene cabida en la democracia y subraya la importancia de que los hechos de violencia electoral, de cualquier índole, sean denunciados e investigados por las autoridades competentes, y que no queden impunes.

JORNADA ELECTORAL

La MOE/OEA observó el día de la elección desde la apertura hasta el cierre de las mesas de votación, así como el escrutinio de votos en 839 mesas en 201 centros de votación en los 17 departamentos de Paraguay y en la ciudad capital. También dio seguimiento a la votación en Washington D.C., Estados Unidos.

La Misión observó que las mesas abrieron en promedio a las 7:06 horas. El TSJE informó a la Misión que a las 9:50 horas se habían instalado 12.259 mesas (99,8%). Las elecciones transcurrieron en calma y en un clima de normalidad, a pesar de algunos incidentes aislados que se presentaron en la apertura de las mesas de votación y durante la jornada electoral, los cuales fueron resueltos en el transcurso del día.

Durante su observación de la jornada electoral, la MOE/OEA pudo constatar largas filas en los centros de votación con una gran afluencia de votantes durante todo el día. La Misión reconoce la tranquilidad y paciencia con la que las personas esperaron para ejercer su derecho al voto y destaca la participación en estas elecciones nacionales y departamentales que alcanzó el 63,24%, ligeramente superior a la participación de 61,25% en las elecciones de 2018. La alta concentración de votantes se debió, entre otros factores, a que en esta elección hubo una menor disponibilidad de máquinas de votación luego del incendio que destruyera varias de ellas, lo que también implicó aumentar el número de votantes por mesa de 300 a 400 en estas elecciones.

El 100% de los centros de votación visitados por la Misión contaron con las máquinas de votación, los materiales electorales esenciales y los funcionarios tenían conocimiento sobre los procedimientos y el funcionamiento de las máquinas. Sin embargo, en un centro de votación en la ciudad de Luque, miembros de la MOE/OEA observaron demoras en la apertura de las mesas debido a un supuesto desperfecto técnico en las máquinas que trató de ser resuelto sin éxito por los técnicos asignados. La Misión recibió información del TSJE detallando que no existió dicho defecto, sino que se debió a que el equipo de votación se encontraba en estado suspendido (*standby*). La Misión recomienda mejorar la capacitación de los técnicos encargados de la puesta en funcionamiento de las máquinas, además de pruebas adicionales para evitar atrasos en la apertura de mesas en futuras elecciones.

La Misión también presenció una mayoría de mujeres ejerciendo como miembros de mesa (63%). Como en misiones anteriores, la MOE/OEA destaca positivamente su participación y reconoce su compromiso con el fortalecimiento de la democracia paraguaya. De la misma forma, los observadores/as de la OEA constataron la presencia en los recintos electorales de delegados/as del Partido Colorado, Concertación Nacional, Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos, Movimiento Político la Nueva República y Partido Cruzada Nacional. También se observó la presencia de organizaciones de la sociedad civil realizando tareas de observación en 20% de las mesas observadas durante su apertura y en 10% al cierre. La Misión resalta el importante rol que cumplen las organizaciones de la sociedad civil en tanto aportan una mirada ciudadana a los procesos electorales al tiempo que ejercen una dimensión valiosa de sus derechos políticos.

La Misión observó igualmente el programa de Voto Accesible implementado por el TSJE para acercar la mesa receptora de votos hasta el domicilio de las personas con discapacidad física severa o con motivos graves de salud, y resalta esta iniciativa para garantizar el acceso al voto a todos los ciudadanos/as.

A lo largo del día, la Misión Electoral de la OEA observó un uso excesivo del voto asistido. La Misión saluda el pronunciamiento del TSJE “desalentando profundamente”⁶ este tipo de votación cuando no se cumplen los casos específicos establecidos en la legislación. Según el Código Electoral, el voto asistido se permite únicamente en caso de que el elector esté físicamente impedido para marcar los boletines e introducirlos en la urna, para lo que podrá asistirle una persona de su confianza.

Durante la jornada electoral, la MOE/OEA también observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto. En algunos centros de votación el “cuarto oscuro”⁷ no garantizaba el secreto del voto y en otros las máquinas de votación se colocaron en áreas abiertas, lo que permitió que otras personas pudieran caminar detrás de los electores/a mientras sufragaban.

La Misión hace notar nuevamente su preocupación por la difusión de sondeos de boca de urna a lo largo de la jornada electoral, mientras las mesas de votación todavía se encontraban abiertas. Como ha sido expresado en Misiones anteriores, esta es una mala práctica en el Paraguay que se repite en cada proceso electoral y sobre lo que la OEA ha realizado recomendaciones. Sin embargo, la MOE/OEA saluda a los medios de comunicación que decidieron no continuar con esta mala práctica y reconoce que ha habido avances en la materia. En ese sentido, la noche previa de la elección el TSJE recordó de forma oportuna que conforme la legislación paraguaya la publicación de resultados de sondeos de boca de urna está prohibida hasta una hora después de cerradas las mesas de votación, medida que fue saludada por la Misión de la OEA. Es momento de que el sistema paraguayo supere el tema de las encuestas a boca de urna. Como lo ha expresado la OEA en múltiples ocasiones, los únicos resultados oficiales y vinculantes son los presentados por la autoridad electoral del país y otro tipo de herramientas estadísticas no oficiales no contribuyen a que la ciudadanía cuente con información veraz.

En las mesas observadas por la OEA, el promedio de hora del cierre de las elecciones fue a las 16:49 horas, debido a que en algunos centros aún había personas en fila esperando ejercer su derecho al voto.

Por otra parte, a las 16:20 horas el TSJE inició la divulgación de los primeros resultados preliminares de la elección a través de su sitio web. La transmisión avanzó sin interrupciones ni contratiempos. La Misión resalta la rapidez con la que los resultados preliminares del TREP fueron presentados a la ciudadanía, así como el trabajo técnico del TSJE, los que brindaron certeza al proceso electoral.

⁶ ABC, “TSJE desalienta ‘profundamente’ que ciudadanos voten acompañados”. Disponible en:

<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/30/tsje-desalienta-profundamente-que-ciudadanos-voten-acompanados/>

⁷ Cabina de votación.

La Misión conoció a través de información compartida por la Policía Nacional que hubo un total de 143 hechos: 114 incidentes, 6 aprehensiones y 18 denuncias verbales o escritas desde antes de la apertura hasta el cierre de las elecciones. Por parte del TSJE, la Misión pudo conocer que 226 máquinas de votación -de 12.259- tuvieron que ser reemplazadas a lo largo de la jornada, lo que correspondió al 1,84% de los dispositivos instalados en el país, y que en 38 mesas de votación del país se realizó la sustitución de miembros de mesa. De la misma forma, a través de información difundida en las redes sociales del Ministerio Público, la Misión conoció que durante la jornada la Fiscalía ingresó un total de 35 causas de investigación entre las que se encontraban: impedir el ejercicio del voto, coerción al elector, inducción al voto, reuniones en cercanías de centros de votación⁸, entre otros. Asimismo, el Ministerio Público reportó un total de 50 incidentes informados a través de un monitoreo de los medios de comunicación.

Finalmente, la MOE/OEA felicita al Presidente electo Santiago Peña y al Vicepresidente electo Pedro Alliana por su triunfo, y saluda a los candidatos/as que aceptaron de forma democrática los resultados de la elección.

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

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

I. Organización electoral y voto en el exterior

Materiales electorales

En la semana previa a las elecciones, la Misión dio seguimiento a la organización y logística electoral prevista para distribuir los maletines electorales y máquinas de votación en todos los departamentos. Según la información recibida, a las 11:30 horas del día antes de la elección se había distribuido el total del material electoral (maletines y máquinas) tanto en el interior del país como para el voto en el exterior, conforme al cronograma establecido. La Policía Nacional solo tuvo conocimiento sobre dos incidentes en el traslado de materiales electorales que se dirigían al departamento de Amambay el 26 de abril, el cual implicó realizar trasbordos de las máquinas de votación a un camión alquilado de contingencia y a un camión militar. La distribución del material contó con el acompañamiento de las fuerzas de seguridad y representantes de las organizaciones políticas que observaron lo ocurrido.

⁸ Ver: <https://twitter.com/MinPublicoPy/status/1652808782823448577/photo/1>

Por otro lado, el día antes de la elección la Misión tuvo conocimiento de que algunos kits electorales venían con etiquetas despegadas o rotas⁹. La Misión pudo constatar de forma directa que en el local de votación Colegio Nacional Dr. Fernando de la Mora, en el departamento de Central, apoderados de partidos y con presencia de la Policía Nacional habían dejado constancia sobre este episodio en un acta ad-hoc y embalaron el material con cinta común. La Misión dio seguimiento a esas mesas de votación y corroboró que la votación transcurrió con normalidad.

También durante la jornada electoral, la MOE/OEA observó y recibió denuncias sobre vulneración del secreto del voto. En ocasiones, debido a que en algunos centros de votación el “cuarto oscuro” no garantizaba el secreto del voto y en otros porque las máquinas de votación se colocaron en áreas abiertas. Al respecto la Misión recomienda:

- Hacer una revisión de los sellos de seguridad para evitar que en el futuro estos se rompan por accidentes o alguna otra incidencia.
- Mejorar el diseño de las mamparas de votación (cuarto oscuro) para que los electores tengan la privacidad necesaria al momento de sufragar.
- Redefinir la ubicación y orientación del “cuarto oscuro” en lugares donde se garantice el secreto del voto.

Integración de las mesas de votación

La legislación establece que las mesas receptoras de votos deben estar integradas por tres miembros nombrados por el juez electoral de entre las listas propuestas por los partidos políticos con mayor número de escaños en el Congreso, sin que puedan estar en la misma mesa más de un miembro del mismo partido político¹⁰. Este diseño implica, tal y como la Misión lo advirtió en 2021, que agrupaciones políticas nuevas o más pequeñas, o de alcance departamental, no puedan estar representadas en las mesas.

La Misión recomienda:

- Evaluar el diseño de mecanismos que permitan garantizar que las agrupaciones políticas en contienda tengan algún grado de participación en las mesas de votación.

⁹ ABC, “Denuncian que maletines electorales llegaron deslacrados a varios colegios”, disponible en:

<https://www.abc.com.py/politica/2023/04/29/denuncian-que-maletines-electorales-llegaron-deslacrados-a-varios-colegios/>

¹⁰ Artículo 177 de la Ley No. 834/96.

Estadísticas electorales

La Misión reconoce la buena disposición y vocación de trabajo para brindar información sobre el avance y desarrollo de la jornada electoral desde diversas áreas del TSJE y otras instituciones públicas involucradas en el proceso electoral. Brindar información sobre las capacitaciones, la apertura de mesas, la participación ciudadana o incidentes durante la jornada electoral es un paso importante para incrementar la transparencia en las elecciones. Sin embargo, se deben hacer mayores esfuerzos para generar datos estadísticos consolidados y en tiempo real.

La Misión recomienda:

- Crear una unidad especializada en el TSJE que lleve un registro estadístico de varios indicadores pertinentes al proceso electoral, incluyendo un monitoreo en el avance de las capacitaciones y la participación electoral.
- Dotar al Centro de Información y Monitoreo Electoral (CIME) de los recursos humanos y tecnológicos necesarios para que pueda brindar información consolidada y en tiempo real durante la jornada electoral.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional para que el día de las elecciones las autoridades brinden datos sobre incidentes y denuncias en un único centro de mando o mesa coordinación.

Capacitación

La Misión reconoce la labor del TSJE para capacitar a funcionarios/as, coordinadores/as, integrantes de mesas receptoras de votos, a los ciudadanos/as, y a los delegados partidarios sobre la máquina electrónica de votación y el proceso electoral¹¹. Se observó la existencia de manuales y folletos explicativos, así como la divulgación de tutoriales a través de las redes sociales, y se recibió información de que el Centro de Información, Documentación y Educación Electoral (CIDEE) del TSJE también implementó un programa para capacitar a comunidades indígenas.

Sin embargo, al igual que la Misión señaló en 2021, se observó que de acuerdo con la normativa vigente los nombramientos de los miembros de mesa propuestos por las agrupaciones políticas no quedan firmes sino hasta 15 días antes de los comicios. En función de estos plazos, el TSJE se ve obligado a iniciar las capacitaciones sin tener certeza de quiénes serán las personas que efectivamente ocuparán las mesas. Asimismo, la MOE/OEA observó que la capacitación se hace exclusivamente a solicitud de las agrupaciones políticas y que, antes de los comicios, el TSJE no cuenta con información completa sobre qué porcentaje de las personas seleccionadas para ser miembros de mesa han sido capacitadas.

¹¹ Ver Plan Nacional de Capacitación 2022-2023, TSJE.

En el día previo a la jornada electoral, la Misión tuvo conocimiento de un informe preliminar de capacitación del TSJE que señalaba que la divulgación sobre el uso y manejo de las máquinas de votación en la capital y los 17 departamentos llevada a cabo en oficinas distritales y parroquiales alcanzó a 557.143 personas, lo que representa poco más del 11,5% del electorado, mientras que las capacitaciones para agentes electorales (apoderados, veedores y miembros de mesa receptora de votos) cubrió a 28.853 personas. La MOE/OEA también fue informada de que a ese día faltaba por recabar información sobre capacitación de 115 distritos de un total de 280.

La Misión recomienda:

- Adelantar el plazo máximo para el nombramiento de los miembros de mesa de modo que las autoridades tengan un listado cierto de las personas que deben capacitar para ejercer dicha función.
- Establecer la obligatoriedad de las capacitaciones y asegurar que estas se lleven adelante de acuerdo con cronogramas establecidos por el TSJE.
- Crear una unidad especializada en el TSJE que lleve un registro estadístico de varios indicadores pertinentes al proceso electoral, incluyendo monitoreo en el avance de las capacitaciones.

Voto de las fuerzas policiales

Según la ley electoral, no pueden ser electores “los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanzas militares y policiales”¹². La Misión observó poca claridad sobre la interpretación y alcance de esta norma, así como la existencia de diversas opiniones sobre su correcta aplicación, tanto por parte de los actores políticos como de los funcionarios/as electorales y las autoridades.

Finalmente, se confirmó a la MOE/OEA que los policías sí podrían votar en las elecciones, para lo que deberían contar con la autorización de sus superiores, no portar su uniforme y arma de registro, y hacerlo en los centros de votación donde se encuentren registrados. Debido a que los policías no necesariamente ejercen funciones donde se encuentran registrados, pues se despliegan a diversos puntos del país para custodiar el material electoral, entre otras funciones, en la práctica esto imposibilita su ejercicio al sufragio. Se recibió información de que aproximadamente 27.000 policías estuvieron asignados al proceso electoral.

De cara a futuros procesos, la MOE/OEA recomienda:

¹² Cf. Ley 834/96, Artículo 91, línea c.

- Que existan criterios claros sobre la votación de las fuerzas policiales y en qué condiciones pueden hacerlo.
- Evaluar la posibilidad de autorizar a los policías a votar en una casilla especial en el local de votación donde estén asignados.

Padrón electoral

El Código Electoral establece que el Registro Electoral no puede depurarse en el período comprendido entre los 90 días anteriores y 30 días posteriores a la fecha de las elecciones¹³. A pesar de esta disposición expresa, la Misión tuvo conocimiento de que el 26 de abril de 2023¹⁴, cuatro días antes de las elecciones, la Dirección General del Registro Electoral del TSJE autorizó a 249 paraguayos/as nacionalizados que no se encontraban en el padrón electoral, a votar en las casillas especiales que se instalarían en la última mesa de su local de votación. Dos días después de emitida la resolución, esta fue revocada por el TSJE¹⁵.

La Misión recuerda que el cierre del padrón electoral es una garantía para la seguridad y certeza jurídicas del proceso electoral, así como para la confianza de los candidatos/as, agrupaciones políticas, y la ciudadanía en los comicios. En ese sentido, la Misión recuerda que es fundamental respetar los plazos establecidos en la legislación y el calendario electoral. Se advierte, también, que en Paraguay existe una dispersión normativa en materia de elaboración del padrón electoral. Asimismo, que en su elaboración intervienen varias autoridades del Estado, en distintos momentos, y siguiendo procedimientos propios. Esto último, también puede contribuir a que surjan interpretaciones contradictorias o se cometan errores, en un tema en el que debe existir claridad, certeza y seguridad.

Para futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Prever el cumplimiento estricto de la legislación electoral en lo que respecta a los plazos para depurar el padrón electoral.
- Revisar la normativa y procedimientos relativos a la elaboración del padrón electoral con el fin de identificar vacíos o contradicciones que puedan afectar la certeza y seguridad jurídicas en su depuración.
- Mejorar la coordinación interinstitucional entre todas las autoridades que intervienen en la depuración del padrón electoral.

¹³ Artículo 149 del Código Electoral.

¹⁴ Resolución DGRE No. 21/2023.

¹⁵ Resolución TSJE No. 148/2023.

Voto en el exterior

En comparación con la última elección general en 2018, en estas elecciones se observó un incremento de 8,73% en el número de ciudadanos/as paraguayos registrados como electores (de 38.170 a 41.505). Los países donde se puede votar, Argentina, Brasil, España y Estados Unidos,¹⁶ son los mismos de la última contienda, con la disminución de un local de votación y la reducción del número de mesas de 190 a 88, lo que podría ser explicado por la implementación del voto electrónico.

La Misión reconoce el valioso esfuerzo de coordinación, logística e instalación de locales de votación para llevar a cabo el voto en el exterior. Sin embargo, de acuerdo con algunas estimaciones del Estado paraguayo más de 1,3 millones de sus nacionales residen en el exterior¹⁷, lo que representa un número considerablemente mayor al de paraguayos registrados para votar.

La Misión saluda la aprobación de la Ley 6.951/22 en agosto de 2022 en la que se establece la inscripción automática en el Registro Cívico de los paraguayos residentes en el extranjero, entre otras medidas para facilitar su inscripción. Sin embargo, también nota que aún deben realizarse mayores esfuerzos regulatorios y organizativos para promover, facilitar e incrementar el voto en el exterior.

De cara a futuros procesos, la MOE/OEA recomienda:

- Dotar a las autoridades electorales de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para continuar con el voto en el exterior y facilitarlo a más residentes en el extranjero.
- Reforzar las campañas de información para comunicar los tiempos y procedimientos para aquellas personas que deseen actualizar su registro y deseen ejercer el voto en el exterior.
- Extender la votación de la ciudadanía paraguaya en el extranjero a más países.

II. Tecnología electoral

El 29 de abril la Misión estuvo presente a partir de las 14:00 horas en la prueba de la totalidad de las 12.259 máquinas de votación desde todos los locales de votación y en el Centro de Información y Monitoreo Electoral (CIME) del TSJE. Se trató de un evento público en los locales de votación con presencia de apoderados técnicos de las agrupaciones políticas y veedores. En el local de votación Colegio Nacional de la Capital Bernardino Caballero se observó el testeado de 19 máquinas de votación y se presenciaron el correcto encendido, funcionamiento e impresión de prueba. El proceso incluyó además el envío del

¹⁶ Cf. <https://www.lanacion.com.py/politica/2023/03/31/voto-paraguayo-en-el-extranjero-tsje-ultima-detalles-de-cara-al-30-de-abril/>

¹⁷ Números estimados en un Diálogo con Naciones Unidas referente al derecho de trabajadores inmigrantes. Cf.: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/04/dialogue-paraguay-experts-committee-rights-migrant-workers-commend-paraguay#:~:text=There%20were%20over%20871%2C000%20Paraguayans,1.3%20million%20migrants%20living%20abroad>

resultado al CIME para la consolidación de los datos de la prueba nacional a través de una aplicación móvil. El TSJE reportó que la prueba fue exitosa y sus resultados permitieron prever la habilitación de las máquinas de contingencia necesarias para el día de la elección. El 30 de abril la MOE/OEA también presenció el encerramiento del TREP y la prueba de kits del centro de transmisión en el Distrito Asunción Zona San Roque, Local Colegio Central Nacional Bernardino Caballero.

Seguridad del voto electrónico

Con respecto a la seguridad de la máquina de votación y su software, la Misión destaca como un avance significativo la realización de una auditoría técnica del sistema de votación electrónica por parte de técnicos contratados para tal efecto y con el aval de una institución reconocida.

La Misión también resalta el desarrollo, por parte del personal técnico del TSJE, de pruebas de funcionamiento de 15.000 máquinas de votación, que consistió en su verificación técnica y en una auditoría de pantallas, para lo que se habilitaron 50 máquinas con un software de referencia para realizar el chequeo de la presentación en la pantalla de los nombres, siglas, número de inscripción y foto de los candidatos/as, con el fin de que los representantes de las agrupaciones políticas validen los datos y muestren su conformidad.

La MOE/OEA observó, además, un fortalecimiento de los controles en la generación del DVD *master* y la preparación de las copias destinadas a los diferentes locales de votación. El procedimiento contempló la posibilidad de constatar la oferta electoral por parte de los partidos y agrupaciones políticas, quienes debieron firmar y avalar los datos de su oferta en el sistema. Es conveniente que para futuras elecciones el TSJE cuente con un proceso de verificación de la integridad del DVD durante la jornada electoral.

Asimismo, el TSJE preparó una serie de documentos útiles y prácticos en los que se enumeraban los procedimientos tecnológicos para el proceso electoral en curso, los que aportan visibilidad a los procedimientos. Sin embargo, luego de la experiencia del incendio del almacén que contenía las máquinas y equipos de transmisión del TREP en septiembre de 2022, es recomendable que el TSJE cuente con un plan de gestión de riesgos tecnológicos que aborde cada uno de los posibles incidentes y contingencias en torno al voto electrónico.

Se sugiere también que el TSJE cuente con una "lista de materiales de software"¹⁸, la que constituye un componente clave en la seguridad del software y la gestión de riesgos de su cadena de suministro.

En términos generales, ante consultas y reclamos de las agrupaciones políticas sobre diversos aspectos del sistema de voto electrónico, la MOE/OEA también observó un descontento por el alto grado de

¹⁸ Se trata de un inventario anidado y una lista de elementos que componen los componentes de software y representan un primer paso crítico para descubrir vulnerabilidades y debilidades de la cadena de suministro de software, para asegurar los vectores de ataque detectados.

dependencia del TSJE en la empresa proveedora de la solución de voto electrónico para brindar respuestas.

La Misión recomienda:

- Requerir a la empresa proveedora la lista de materiales de software, definir el modo de intercambio y realizar un riguroso análisis de esta, con el fin de mantener visibilidad sobre los avisos de seguridad que indican si un artefacto o producto incluido en la lista de materiales se vieron afectados por una vulnerabilidad o vulnerabilidades conocidas.
- Profundizar las pruebas técnicas (*testing*), empoderando al personal técnico del TSJE, para que la institución cuente con los recursos y la capacidad para poder constatar la seguridad y eficiencia del sistema en cada momento, especialmente antes de cada evento electoral.
- Definir una estrategia para la gestión de riesgos del voto electrónico y desarrollar los procedimientos respectivos, de conformidad con estándares internacionales. Esta fue una recomendación de la MOE/OEA en las elecciones de 2021.
- Programar e implementar una mayor transferencia de conocimientos hacia el personal técnico del TSJE para evaluar mejoras al sistema, brindar respuestas y socializar la tecnología.

Control de los boletines de votación

La Misión tuvo conocimiento de que el 21 de abril, último día de la auditoría judicial¹⁹ para revisar todo el material contenido en los maletines electorales antes de su distribución, se detectaron cinco boletines con chips no vacíos en el material del departamento de Cordillera, los que debieron haberlo estado de acuerdo con la legislación²⁰. Debido a esto, el sábado 22 se continuó con la revisión y se encontraron 34 boletines más con chips no vacíos. Después de un acuerdo con las agrupaciones políticas, la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación del TSJE determinó revisar los boletines de voto de la totalidad del distrito de Caacupé (103 mesas), aunque solo se lograron revisar menos de 20 mesas, de entre las cuales se detectaron otros 300 boletines con chips no vacíos. En total se encontraron 339 boletines con chips no vacíos en el distrito de Caacupé.

Como consecuencia de lo anterior, el domingo 23 se realizó el ejercicio de simulación de votación utilizando los boletines de voto encontrados con chips no vacíos y se comprobó que el proceso de votación en la máquina reescribía correctamente los chips de los boletines y limpiaba los bloques de memoria que

¹⁹ Resolución TSJE No. 107/23. Establece que los auditores de partidos políticos seleccionan aleatoriamente cinco mesas por departamento para hacer una revisión exhaustiva de todo el material electoral.

²⁰ Artículo 10 de la Resolución TSJE No. 107/23.

venían con información, dejándolos en modo de sólo lectura. El 24 de abril, en una reunión entre el TSJE, la empresa proveedora y las agrupaciones políticas, la empresa brindó una serie de explicaciones con las que los apoderados de los partidos políticos (con excepción del partido Cruzada Nacional) expresaron que comprobaron que se trataba de una parte de la firma digital del propio chip y se manifestaron satisfechos con las explicaciones de la empresa proveedora. Se acordó considerar como superado el incidente y suspender la revisión de todo el material del departamento Cordillera e iniciar con su distribución, conforme con el calendario electoral.

La Misión considera que hay elementos que comprueban que la información encontrada en los bloques de usuario de los boletines de voto corresponde al formato ASCII²¹ de la cadena de firma digital del fabricante de chips y que, a pesar de que el incidente no representa una violación a la seguridad del voto electrónico, sí contribuye a generar confusión y desconfianza sobre esta modalidad de votación.

También sobre los boletines de votación, la MOE/OEA considera que es conveniente que el TSJE tenga conocimiento del cifrado que se aplica en el chip al momento de la emisión del sufragio.

Para futuros procesos la MOE/OEA recomienda:

- Que la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación del TSJE realice un control de calidad de los chips antes de que lleguen a las mesas receptoras de votos.
- Que la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación del TSJE verifique los chips que se emplearán durante la jornada electoral y se constate la fortaleza del cifrado.

III. Financiamiento político-electoral

Subsidio electoral y acceso a los medios

Tal como han señalado Misiones anteriores de la OEA, el hecho de que el subsidio electoral²² se entregue una vez celebradas las elecciones perjudica a las agrupaciones políticas más pequeñas, que cuentan con un acceso limitado al crédito, y a las candidaturas que pasan a depender económicamente de los recursos privados o de simpatizantes. Esta situación, que no favorece la equidad en la contienda, se ve agravada por el hecho de que las agrupaciones políticas reportaron a la Misión que hubo atrasos en el pago del subsidio electoral por parte del Estado y a que la legislación sobre listas desbloqueadas no contiene disposiciones sobre cómo cada partido debe distribuir los subsidios entre sus candidaturas.

²¹ Código numérico estandarizado utilizado en computación que representa todos los caracteres alfanuméricos en números del sistema decimal en el rango 0 a 127. Por ejemplo, A=065 ó Z=090. Estos códigos numéricos son luego convertidos al sistema binario para su procesamiento digital a base de ceros y unos.

²² Ley 4.743/12.

En lo que se refiere al acceso gratuito a los medios de comunicación²³, la Misión tomó nota nuevamente de que, a pesar de las recomendaciones efectuadas en procesos electorales anteriores, la distribución de los espacios en forma igualitaria entre las agrupaciones políticas no es realizada por el TSJE, sino que estas deben acudir directamente a los medios.

La Misión recomienda:

- Evaluar la entrega de subsidios electorales con anterioridad a la elección y establecer criterios para garantizar el reparto equitativo de estos recursos al interior de los partidos.
- Que el TSJE sortee directamente entre los candidatos/as y agrupaciones políticas los espacios gratuitos que corresponden por financiamiento político indirecto.

Control del financiamiento político-electoral

En materia de control y rendición de cuentas, se aplicaron por primera vez reformas para la regulación del financiamiento político²⁴. Al igual que en las elecciones municipales de 2021, se destaca que la normatividad haya otorgado al TSJE competencias para fiscalizar los fondos que alimentan las campañas internas de los partidos, tal como había sido recomendado por la Misión en 2018, y que se haya avanzado en el control del financiamiento irregular de las campañas electorales, al prohibir no sólo el uso indebido de recursos estatales, sino también restringir el financiamiento privado por parte de personas condenadas por distintos delitos. En ese sentido, la Misión destaca los esfuerzos de cooperación interinstitucional entre la Unidad de Especializada de Fiscalización de Financiamiento Político del TSJE con la Secretaría de Prevención de Lavado de Activos (SEPRELAD), la Secretaría de Estado de Tributación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General del Estado.

Si bien la introducción de las nuevas leyes supone un avance en materia de control y transparencia del financiamiento, la Misión subraya que no hay cambios en lo que se refiere al momento de la entrega de los reportes financieros de los candidatos/as y las agrupaciones políticas, lo que sucede una vez pasada la elección y dificulta las tareas de control de la autoridad electoral y el monitoreo por parte de la ciudadanía. Asimismo, pese a que la ley establece un tope de gasto electoral para las elecciones, el TSJE no cuenta con suficientes mecanismos de verificación y auditoría que garanticen su cumplimiento.

Por otro lado, la Misión conoció las dificultades que enfrentan candidatos/as y organizaciones políticas a la hora de abrir las cuentas únicas, debido a que los bancos se amparan en la clasificación de personas públicamente expuestas para dilatar o negar la apertura de las cuentas, o abren las cuentas pero no permiten hacer movimientos, pues la ley ordena que los bancos las deben “abrir”. Si bien deben

²³ Ley 834/96. 3% de sus espacios diarios y una página de los periódicos por edición para la divulgación de las bases programáticas durante los 10 días anteriores al cierre de la campaña.

²⁴ Por las Leyes 6.167/18 y 6.501/2020.

entenderse habilitadas las cuentas si los bancos no dan respuesta en las 48 horas siguientes a la solicitud de apertura, esto no sucede en la práctica.

En cuanto al régimen sancionatorio, si bien están previstas sanciones por la infracción de las distintas disposiciones legales en materia de financiamiento electoral, estas no son incentivos suficientes para el cumplimiento de la ley, en tanto son de naturaleza económica. Aunque están previstas remisiones al ordenamiento penal para ciertas conductas, la Misión no tuvo conocimiento sobre la aplicación de sanciones.

Esto último es de preocupación de la Misión, pues los candidatos/as y diversos representantes de las agrupaciones políticas manifestaron que el día de elecciones se gastan altas cantidades de dinero. Si bien la MOE/OEA observó la implementación de campañas informativas por parte del Ministerio Público en colaboración con organizaciones de la sociedad civil²⁵ para prevenir la comisión de delitos electorales en las elecciones, así como presencia de fiscales en los locales de votación el día de la elección, el Ministerio Público manifestó que depende de que los ciudadanos/as o el TSJE denuncien. En ese sentido, no se observaron iniciativas interinstitucionales para adelantar acciones de inteligencia encaminadas a detectar y sancionar infracciones y delitos electorales.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Establecer la obligación legal de que las agrupaciones políticas y los candidatos/as publiquen en el Sistema Nacional de Financiamiento Político (SINAFIP), o en las herramientas informáticas facilitadas por el TSJE, la contabilidad de sus ingresos y gastos de campaña en tiempo real.
- Exceptuar al TSJE de la aplicación del secreto bancario para que pueda fiscalizar las operaciones financieras que realicen los candidatos/as, administradores, representantes y donantes de las agrupaciones políticas.
- Reforzar la coordinación interinstitucional para implementar iniciativas de inteligencia encaminadas a detectar y sancionar infracciones y delitos electorales.
- Que el TSJE diseñe mecanismos de verificación y auditoría que garanticen el cumplimiento de los topes de gasto electoral para las elecciones nacionales y departamentales y los límites a las donaciones individuales.

IV. Justicia electoral

Certeza y seguridad jurídicas

²⁵ Se tuvo conocimiento de una iniciativa entre el Ministerio Público y la organización Semillas para la Democracia.

La Misión observó que en el sistema de justicia electoral paraguayo existe una dispersión de normas. Pese a que existe una ley especializada en la materia, ésta remite a otros ordenamientos lo cual genera complejidad en el conocimiento de las reglas que rigen al proceso electoral. Adicionalmente, el TSJE tiene facultad reglamentaria y emite resoluciones vinculantes para la ciudadanía y los actores políticos.

En ese sentido, la MOE/OEA observó que el TSJE aprobó resoluciones que regulan derechos y fijan procedimientos una vez que el proceso electoral estaba en curso, lo que afecta la certeza y seguridad jurídicas.

El 17 de febrero de 2023, a poco más de dos meses de las elecciones, el TSJE emitió la resolución 21/2023 en la que se estableció el procedimiento y los requisitos para obtener la acreditación para realizar la observación nacional por parte de las organizaciones interesadas. Dicha reglamentación también fue posteriormente reformada el 24 de marzo de 2023²⁶. La Misión valora positivamente que grupos ciudadanos realicen sus propios ejercicios de observación y considera que es de utilidad que cuenten con un marco normativo para su implementación. En este contexto, entiende que la aprobación y modificación a destiempo del reglamento mencionado no sólo atentan contra la certeza y seguridad jurídicas, sino que también dificultan la observación electoral nacional.

Asimismo, se observó que el TSJE emitió el reglamento para sancionar a los electores que incumplieron su obligación de votar faltando menos de 72 horas para la jornada electoral. En ese sentido, si bien se reconoce la intención de la autoridad de hacer cumplir una disposición legal, la Misión considera que toda regulación electoral debe ser aprobada y emitida con la debida anticipación.

De forma similar, la MOE/OEA observó que el reglamento para el desarrollo, organización y celebración del cómputo provisorio en los Tribunales Electorales de cada circunscripción se publicó a horas de celebrarse las elecciones.

Finalmente, la Misión observó que las autoridades involucradas en la justicia electoral no cuentan con un sistema informático que permita acceder y dar seguimiento a las resoluciones y sentencias del TSJE, de juzgados y de tribunales electorales en tiempo real, así como acceder al acervo jurisprudencial, lo que puede abonar a un ambiente de desinformación.

De cara a futuros procesos electorales, la Misión recomienda:

- Aprobar toda regulación que involucre el ejercicio de derechos en el proceso electoral y procedimientos claves para su desarrollo antes, o a más tardar junto, con la convocatoria a elecciones.

²⁶ Resolución 49/2023.

- Garantizar que la información y documentación en materia electoral esté actualizada y sea de fácil acceso en los portales de internet.

V. Participación política de las mujeres

La Misión reconoce los esfuerzos desplegados por la Unidad de Políticas de Género del TSJE para capacitar a mujeres políticas, pero observó la ausencia de políticas sostenidas y con financiamiento propio y suficiente.

Misiones anteriores de la OEA han reiterado que Paraguay tiene una de las tasas de representación política de las mujeres más bajas de América Latina. A pesar de que la normativa electoral establece una cuota de género mínima del 20% para las listas candidaturas, la cual es baja por sí misma, esta es exigible únicamente en las elecciones partidarias internas, pero no en la lista final de inscripción de candidaturas. Asimismo, diversos actores y candidatas con las que se reunió la Misión manifestaron que el sistema de listas cerradas y desbloqueadas para cargos plurinominales introducido por la Ley 6.318/2019 representó una desventaja para incrementar el número de mujeres electas. Esto, debido a que las listas desbloqueadas aumentan la competencia intrapartidaria y el costo de las campañas, lo que se suma a factores estructurales como la falta de autonomía económica de las mujeres, menor representación en las estructuras partidarias y estereotipos sobre su participación política. La legislación vigente tampoco contempla mecanismos de financiamiento público dirigido específicamente a las mujeres, como advirtió la MOE/OEA en 2021.

La Misión observó con preocupación que en estas elecciones hubo menos candidaturas de mujeres que en años anteriores y que el porcentaje de mujeres que encabezan las listas no superó el 20%. Los bajos números llaman la atención por contrastar con la significativa participación de las mujeres que votan en los procesos electorales (más del 60%) y que constituyen casi la mitad del padrón electoral.

Según los resultados preliminares de estas elecciones, hubo un ligero aumento en el número de mujeres electas al Senado, a la Cámara de Diputados y en las gobernaciones, en comparación con las elecciones generales de 2018²⁷. La Misión reconoce este cambio positivo de una elección a otra, pero advierte que Paraguay aún está lejos de garantizar a las mujeres una participación plena en la vida política.

Para futuros procesos electorales se recomienda:

- Iniciar un debate nacional sobre cómo incrementar la participación política de las mujeres, para lo que la OEA cuenta con un Grupo de Alto Nivel y ofrece su colaboración para presentar temas para la agenda de discusión.

²⁷ En 2018 se eligieron 8 senadoras, 12 diputadas y 0 gobernadoras. De manera preliminar, en el 2023 se eligieron 11 senadoras, 18 diputadas y 2 gobernadoras.

- Evaluar el impacto del sistema de listas desbloqueadas para la participación política de las mujeres.
- Avanzar en la legislación electoral hacia la paridad con alternancia aplicable a todos los cargos electivos en las listas finales de candidaturas, de modo que se asegure una representación equilibrada entre hombres y mujeres.
- Destinar un porcentaje fijo de los aportes recibidos por las agrupaciones políticas para fortalecer capacidades y liderazgos de mujeres a través de la formación y capacitación.
- Que el órgano electoral cuente con información amigable y accesible desagregada por sexo respecto al financiamiento estatal que reciben las agrupaciones políticas.
- Que el órgano electoral, en el marco del principio de igualdad, medie en la asignación de los espacios televisivos, de modo que las mujeres candidatas puedan difundir sus propuestas políticas y visibilizar sus candidaturas.
- Tornar exigible legalmente que las agrupaciones políticas presenten una política de género al órgano electoral que les permita promover mayor participación y liderazgos de las mujeres afiliadas.
- Que la Unidad de Política de Género del TSJE cuente con los recursos humanos y financieros necesarios para diseñar e implementar una política institucional de transversalización del enfoque de género en el órgano electoral y políticas sostenidas en materia de promoción política de las mujeres.

Violencia política contra la mujer

Candidatas, funcionarias y representantes de la sociedad civil con quienes se reunió la Misión expresaron haber sido víctimas de violencia política durante la campaña electoral, la que se manifestó en insultos, hostigamiento, amenazas, difamación, entre otras demostraciones, especialmente a través de medios de comunicación y redes sociales.

Ante ello, sería beneficioso que la Unidad de Políticas de Género del TSJE cuente con mecanismos de prevención o sensibilización, lineamientos y protocolos para el registro de denuncias o atención a las denunciantes.

Ante a lo expuesto, la MOE/OEA recomienda:

- Aprobar una ley específica que sancione la violencia de género, que tenga en cuenta los estándares jurídicos y de derechos humanos establecidos en los tratados e instrumentos

internacionales suscritos por el Estado paraguayo, así como siguiendo la Ley Modelo Interamericana de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).

- Que la Unidad de Política de Género del TSJE elabore un protocolo con un enfoque nacional y departamental para el registro, identificación, atención y denuncia de casos de violencia política contra las mujeres y se pueda contar con información detallada y oficial.
- Que la Unidad de Política de Género del TSJE, en coordinación con las agrupaciones políticas mujeres lideresas y ciudadanía en general, lleve a cabo capacitaciones permanentes para la prevención y atención de la violencia política de género.

VI. Participación política de pueblos indígenas

De acuerdo con los datos del último censo realizado en Paraguay²⁸, aproximadamente un 2% de la población es indígena. Durante el año 2022, se realizó un nuevo Censo Nacional de Población y Vivienda, cuyos resultados aún no se conocen, pero la Misión recibió información de que el cuestionario oficial no cuenta con pregunta sobre autoidentificación o pertenencia étnica²⁹, por lo que no habrá datos sobre población indígena y afrodescendiente a nivel nacional.

Tal y como ha sido advertido por Misiones anteriores de la OEA, las poblaciones y comunidades indígenas enfrentan una serie de obstáculos, empezando por el acceso a un documento de identidad. La MOE/OEA observó que en este aspecto se ha logrado avanzar a través de las campañas de identidad y cedulación realizadas por un convenio de cooperación internacional entre las autoridades, y organizaciones de la sociedad civil³⁰. En comparación con la campaña de cedulación de 2021, en la de este año se observó un aumento del 35%. Sin embargo, en lo que se refiere al acceso a los centros de votación, otro obstáculo importante para la participación de los pueblos indígenas como votantes, para esta elección no se había creado ninguna nueva mesa de voto cerca de las comunidades indígenas.

La Misión destaca la difusión de información sobre el proceso electoral en lenguas indígenas y por medio de radios locales y redes sociales en las zonas con presencia de poblaciones indígenas, el que también forma parte del convenio sobre cedulación. Los spots radiales dirigidos a población indígena se hicieron en las lenguas Angaité, Enxet norte, Enxet sur, Guaraní, Español, Yshir, Nivacle y Mbya Guaraní.

En el caso de las candidaturas, no existe autoidentificación étnica en la inscripción ni tampoco medidas afirmativas para incluir candidaturas indígenas en las listas que presentan las agrupaciones políticas. La

²⁸ El censo señala que hay 117.150 indígenas y 3.867 afrodescendientes, sin pregunta de autoidentificación.

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

²⁹ INE. Cuestionario Censal 2022.

<https://censo2022.ine.gov.py/inscripcion/pdfjs/web/viewer.html?file=materiales/5.%20Cuestionario%20Censal%202022.pdf>

³⁰ Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y Tierra Viva.

MOE/OEA tomó conocimiento de que en estas elecciones hay aproximadamente 40 candidaturas indígenas, de un total de 9.902, a partir de datos obtenidos en las distintas entrevistas con las personas e instituciones que conocen las regiones indígenas.

La Misión resalta que para esta elección 50 jóvenes indígenas recibieron capacitación para ser facilitadores electorales en los locales de votación con mayor población Indígena.

En función de lo expuesto la MOE/OEA recomienda:

- Incorporar información sobre autoidentificación étnica de los electores en el padrón electoral para contar con datos oficiales sobre la participación político-electoral de la población indígena.
- Fortalecer e incrementar recursos para las campañas itinerantes de cedulação en las comunidades indígenas más alejadas del país y de difícil acceso.
- Incorporar en la ficha de inscripción de candidaturas una casilla opcional para que cada postulante pueda reportar su autoidentificación étnica si así lo considera.
- Asegurar un número adecuado de locales de votación en comunidades y aldeas indígenas, a partir de estadísticas confiables y como parte de una política estatal.
- Establecer dentro del TSJE una oficina o unidad que se encargue del diseño y evaluación de políticas y medidas que promuevan la inclusión política de los pueblos indígenas, y que permita incorporar un enfoque multicultural de manera transversal en la institución.
- Implementar un enfoque de género para la especial atención de la participación política de las mujeres indígenas.

VII. Campañas y libertad de expresión

Libertad de expresión en el contexto electoral

En el marco de las elecciones generales 2023, la Misión observó una campaña en la que se registraron agresiones cruzadas entre los candidatos/as, en particular entre aquellos que lideraban la mayoría de las encuestas³¹. Como parte del clima de aguda polarización, la MOE/OEA tomó conocimiento de alegaciones de diferentes sectores sobre la posibilidad de la existencia de un fraude electoral que perjudicaría su

³¹ Ver, por ejemplo, El Nacional, Efraín: “vamos a derrotar al Pablo Escobar paraguayó”. 28 de abril de 2023. Disponible en: <https://www.elnacional.com.py/politica/2023/04/28/efrain-vamos-a-derrotar-al-pablo-escobar-paraguayó/>

posición³². La Misión advierte que este tipo de narrativas afecta la credibilidad sobre los resultados y la institucionalidad electoral y socavan el debate democrático. De cara a futuros procesos, la Misión recomienda:

- Incentivar durante el proceso electoral un clima que permita una deliberación razonable y plural sobre todos los asuntos públicos.
- Adoptar medidas para prevenir la concentración de la propiedad de los medios de comunicación, procurando la diversidad de contenidos.

Desinformación

La Misión recibió información sobre un aumento considerable en la desinformación, especialmente en redes sociales y medios digitales. Esta información es consistente con un aumento en la polarización política.

Se observó que un único medio de comunicación realiza verificación de información (*fact-checking*)³³ con el fin de reducir los efectos perjudiciales de la desinformación en el marco de campañas electorales. Asimismo, algunas empresas propietarias de redes sociales informaron a la MOE/OEA sobre iniciativas de cooperación con agencias extranjeras de periodismo para la verificación de información relacionada con la campaña electoral en Paraguay, así como otras acciones relativas a la eliminación de cuentas falsas que se utilizan para manipular el debate público³⁴.

Para futuros procesos electorales la MOE/OEA recomienda:

- Impulsar campañas de educación y capacitación tanto para actores políticos como para el resto de la población sobre el impacto de la desinformación en el marco de campañas electorales.
- Que las autoridades electorales sigan abriendo y fortaleciendo canales de comunicación e información con verificadores y demás organizaciones de la sociedad civil para combatir la desinformación sobre el proceso electoral.

Propaganda electoral

A pesar de la existencia de normativa que reglamenta el uso de la propaganda electoral en Paraguay, la Misión recibió información de parte de las autoridades electorales de que el número de denuncias que se

³² Ver, por ejemplo, El Surtidor, La narrativa del fraude electoral como estrategia en las elecciones de Paraguay 2023. 20 de abril de 2023. Disponible en: <https://elsurti.com/laprecisa/chequeo/2023/04/20/la-narrativa-del-fraude-electoral-como-estrategia-en-las-elecciones-de-paraguay-2023/>

³³ El Surtidor.

³⁴ Ver: <https://about.fb.com/ltam/news/2023/04/24602/>

presentan en cada campaña electoral, incluyendo la presente, es insignificante. Si bien existen delitos electorales relacionados con la propaganda electoral que deberían ser perseguidos de oficio por el Ministerio Público, se deja en manos de la población la carga de ejercer la acción penal para su sanción. Adicionalmente, dado que la mayor parte de las leyes que rigen el proceso electoral se promulgaron antes de la era de las redes sociales, existen grandes vacíos en la regulación, en particular, de la propaganda electoral que se realiza utilizando redes sociales y aplicativos de mensajería privados.

La MOE recomienda:

- Revisar las políticas tendientes al ejercicio de la acción penal y la persecución de delitos electorales relacionados con la propaganda electoral.
- Analizar la viabilidad de asignar a un órgano administrativo independiente al gobierno la facultad de supervisar las normas relativas a los medios de comunicación en períodos electorales.
- Regular el uso de la propaganda política en medios digitales y redes sociales.

Encuestas y sondeos de boca de urna

La legislación electoral establece que está prohibido hacer públicas las encuestas de opinión desde los 15 días inmediatamente anteriores al día de las elecciones³⁵. Más allá de las restricciones temporales, diferentes actores señalaron a la MOE/OEA la necesidad de establecer requisitos y controles para asegurar la calidad y los resultados genuinos de las encuestas, a fin de que no sean utilizadas como herramientas de campaña. Adicionalmente, la Misión fue informada de que a pesar de que el Código Electoral paraguayo exige la publicación de la ficha técnica que contiene la metodología empleada en cada encuesta electoral, esta obligación no se cumple por no encontrarse reglamentada.

A pesar de la normativa vigente, desde el 2002 la Corte Suprema de la Nación ha dado lugar a acciones de inconstitucionalidad que algunos medios han presentado contra los artículos 305 y 329 del Código Electoral³⁶, lo que les ha permitido en estas elecciones, y en el pasado, publicar encuestas durante el lapso de los 15 días previos a las elecciones o resultados de boca durante la jornada electoral, dependiendo de su petición. Asimismo, en estas elecciones diferentes medios y consultoras usaron diversos identificadores en lugar del nombre de los candidatos/as para publicar sus bocas de urna, lo que sigue siendo ilegal. La OEA ha señalado en reiteradas oportunidades, incluida la Misión en Paraguay en 2018, que las bocas de urna son una mala práctica que puede influenciar a los electores y generar expectativas equivocadas sobre los resultados.

De cara a futuros procesos electorales la MOE recomienda:

³⁵ Ley 834/96, art. 305.

³⁶ Ley 834/96, art. 306.

- Prever el cumplimiento estricto de la legislación que prohíbe la publicación de encuestas y resultados de bocas de urna fuera de los períodos en que autoriza la ley electoral.
- Crear un registro de empresas dedicadas a la elaboración de encuestas y resultados de bocas de urna.
- Reglamentar las disposiciones del Código Electoral paraguayo sobre la publicación de la ficha técnica que contiene la metodología empleada en cada encuesta electoral.
- Establecer procesos que aceleren y otorguen prioridad a la resolución de acciones de inconstitucionalidad relacionadas con temas electorales, procurando que las mismas sean resueltas previo a la realización de las elecciones inmediatamente posteriores a la presentación de la acción.

Inteligencia artificial

La Misión también recibió información de que no hubo un debate entre los candidatos con mayor apoyo en las encuestas. Sin embargo, en redes sociales circuló un debate entre ambos candidatos generado con herramientas de inteligencia artificial³⁷, lo que evidencia la irrupción de nuevas tecnologías con la capacidad tanto de informar como de desinformar con gran rapidez en las campañas electorales.

ETAPA POSTELECTORAL

La noche del día después de la elección tuvieron lugar protestas violentas y cierres de vías, así como denuncias en contra del proceso electoral que circularon en publicaciones de redes sociales. Al respecto, la Misión de la OEA se puso a la orden de las diferentes agrupaciones políticas para recibir quejas o denuncias, pero al momento de la presentación de este informe no había recibido ninguna. La MOE/OEA afirma enfáticamente que manifestaciones que incitan a la violencia son antidemocráticas y recuerda que de existir denuncias y evidencias estas deben presentarse por las vías institucionales correspondientes y no en las redes sociales o algún otro medio no oficial.

AGRADECIMIENTOS

La Misión agradece la apertura y colaboración brindada por las autoridades, funcionarios y funcionarias del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) que permitieron el ejercicio de su trabajo. Extiende asimismo su agradecimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores y a las distintas instituciones del Estado Paraguayo por su apoyo, incluyendo la Policía Nacional por la protección brindada. Esta es la decimosexta ocasión en que la OEA despliega una Misión para observar procesos electorales en el territorio paraguayo

³⁷ Ver: <https://www.ultimahora.com/con-inteligencia-artificial-se-busca-suplir-falta-debate-presidencial-n3059469.html>



y, en esta oportunidad, agradece a las contribuciones financieras de Brasil, Canadá, España, Estados Unidos, Italia, Países Bajos, Panamá y Perú que posibilitaron el despliegue de esta Misión.