



Villalba Portillo, Sara Mabel

¿SON LIBRES Y JUSTAS LAS ELECCIONES EN PARAGUAY? ANÁLISIS DE COMICIOS
EN EL PERIODO 2013-2018

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre
Paraguay, n° 9, 2018, pp. 44-65

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/revistaparaguay>

RECIBIDO: MAYO 2017

ACEPTADO: OCTUBRE 2018

¿Son libres y justas las elecciones en Paraguay? Análisis de comicios en el periodo 2013-2018

Sara Mabel Villalba Portillo

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción

saramabelvillalba@hotmail.com

Palabras claves: elecciones, democracia electoral, procesos electorales, voto, Paraguay.

Resumen

Los votos constituyen la “voz popular” en un régimen democrático. Sin embargo, existen instrumentos para distorsionarla, falsearla o incluso suplantarla. Por tanto, si bien las elecciones se constituyen en un elemento fundamental de la democracia, éstas deben caracterizarse por ser “libres y justas”. En este artículo se examinan las características en las dos últimas elecciones generales de Paraguay (2013 y 2018), así como los comicios municipales de 2015, a partir de unos criterios específicos sobre la calidad de las elecciones y el concepto de democracia electoral, desde la literatura especializada. Mediante el análisis se constatan diversas irregularidades y obstáculos que atentan contra la democracia electoral registrados en los comicios.

Are the elections in Paraguay free and fair? Approximation resulting from electoral democracy

Keywords: elections, electoral democracy, electoral process, vote, Paraguay.

Abstract

Votes represent the "popular voice" in a democratic regime. However, there are instruments to distort, falsify or even supplant it. Therefore, although elections are a fundamental element of democracy, they must be "free and fair". In this article the characteristics of the elections in Paraguay are analyzed, based on specific criteria on the quality of the elections and the concept of electoral democracy, examined from the specialized

literature. Emphasis is placed on the deficits registered in the last two general elections of 2013 and 2018.

Introducción

Las elecciones constituyen una condición necesaria – imprescindible- pero no suficiente para el establecimiento y consolidación de un gobierno democrático. En efecto, los comicios – que cumplen ciertos criterios- caracterizan y permiten el funcionamiento de todos los regímenes democráticos.

En relación con el panorama regional, en América Latina la democracia ha experimentado su mayor consolidación democrática, especialmente con respecto a la extensión de derechos de grupos excluidos. Esto implica que existe mayor posibilidad de que los ciudadanos participen en elecciones libres y justas, también a nivel subnacional. No obstante, persisten amenazas a los regímenes democráticos relacionados con la corrupción gubernamental y el aumento de la inseguridad en varios países (IDEA, 2017:7). A pesar del avance, tampoco la democracia electoral todavía ha sido plenamente conquistada en el continente, donde aún se presentan casos de fraudes y falta de respeto a la voluntad popular manifestada en comicios (Munk, 2010: 2).

Incluso el informe de Latinobarómetro de 2017 señala que el declive de la democracia se acentuó el año pasado con bajas sistemáticas del apoyo y la satisfacción de la democracia por parte de los ciudadanos. De hecho, se registró un descenso de satisfacción con la democracia del 34% en 2016, a 30% en 2017. De acuerdo con los diferentes países, también se evidencia un decrecimiento del valor del voto (LAT, 2018: 17, 40), que también está relacionado con la calidad de las elecciones.

En general, los requisitos para elecciones “libres y justas” se encuentran estrechamente relacionados con el diseño institucional y la normativa electoral de un país determinado, esto implica la estructura estatal. En menor medida, también pueden referirse a cuestiones coyunturales específicamente relacionadas con el contexto nacional o con los actores políticos en un determinado periodo.

Al igual que en algunos países latinoamericanos, en Paraguay también se registra un leve aumento en el apoyo a la democracia. No obstante un indicio llamativo es precisamente su escaso nivel de confianza en el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), evidenciada en el informe de Latinobarómetro. De entre 18 países de América Latina, Paraguay ocupa el último lugar. Esta situación constituye uno de los indicadores que muestra el deterioro de los procesos electorales.

En este artículo se presenta un análisis de las principales características de los comicios en Paraguay, a partir de unos criterios específicos sobre la calidad de las elecciones y mediante una aproximación al concepto de democracia electoral. Se enfatiza en los déficits registrados en las dos últimas elecciones generales de 2013 y 2018.

En primer término se examina brevemente el concepto de democracia electoral más allá de su sentido minimalista schumpeteriano. Además, se identifican los criterios necesarios para que las elecciones sean consideradas como “libres y justas”, de acuerdo con la literatura especializada referente y específicamente los criterios elaborados por Diamond (2004).

En una segunda fase de este artículo, se analizan las elecciones en Paraguay teniendo en cuenta los requisitos mencionados para que las elecciones puedan ser calificadas como “libres y justas”. A pesar de que la verificación práctica de estos criterios resulta problemática, se consideran especialmente los déficits visibles en el sistema electoral, así como malas prácticas arraigadas de los actores políticos registradas en las últimas elecciones generales de 2013 y 2018.

¿De qué hablamos cuando hablamos de democracia electoral y cuando las elecciones son libres y justas?

El concepto de democracia es polisémico¹ y no se limita a la esfera electoral. Este artículo se remite al concepto de democracia electoral como un mínimo indispensable de derechos “que hacen a las elecciones libres y justas (...) y el derecho a gobernar de los ganadores de tales elecciones” (Munk, 2010: 151).

En esta línea, los comicios se constituyen en una de las instituciones políticas que requieren las democracias a gran escala y se enfatiza en que deben ser libres, imparciales y frecuentes (Dahl, 1999:99-100; 110-111). No obstante, la realización de elecciones es considerada una condición necesaria, pero no suficiente para la democracia. Es más, en muchas ocasiones han resultado muy útiles para permitir la duración prolongada de regímenes autoritarios. “Las elecciones han sido, históricamente, un instrumento de control autoritario, así como un medio de gobernación democrática” (Schedler, 2004: 137).

¹ De acuerdo con la literatura referente, los regímenes democráticos deben cumplir con al menos cuatro criterios, a saber: 1) Los cuerpos ejecutivo y legislativo son elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; 2) virtualmente todos los adultos tienen derecho a votar; 3) los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias, son ampliamente protegidos; 4) las autoridades elegidas tienen autoridad real para gobernar y no están sujetas al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos (Mainwaring, Brinks y Pérez Liñán, 2001).

Entonces, para el análisis de la “frontera” que separa la democracia electoral del autoritarismo electoral se plantea como base la idea de que “las votaciones democráticas son mecanismos de elección social en condiciones de libertad e igualdad” (Schedler, 2004: 141). En suma, la premisa común para este tipo de democracia es la existencia de “elecciones libres y justas” (Smith, 2004: 192; Diamond, 2004). El sentido de la frase indica que las elecciones son libres si se cumplen una serie de requisitos que garantizan que no sean fraudulentas y justas si permiten la participación en condiciones de igualdad a los diversos contendores y a los votantes y si cuentan con un control o una fiscalización independiente².

A pesar de este sentido minimalista de la democracia electoral, inspirado en el concepto schumpeteriano³, la esfera electoral no constituye un tema menor para la democracia en su conjunto. A priori, sin la existencia de elecciones o con la realización de elecciones fraudulentas no existe una base mínima para la construcción de un régimen democrático.

Tal como plantea Diamond (2004: 118) existen varias cuestiones que buscan respuestas sobre la validez democrática de las elecciones. En suma se pretende responder al interrogante: ¿Cómo saber si las elecciones son libres y justas? En esta línea, Schedler (2004: 141-145) define siete condiciones que deben existir para que las elecciones regulares tengan un carácter democrático.

Para este análisis se consideran los criterios de Diamond (2004: 127-128), quien propone nueve requisitos para que las elecciones sean calificadas como “libres y justas”. Las elecciones son “libres” cuando existen: a) mínimos obstáculos legales para el ingreso a la arena electoral; b) libertad para hacer campaña electoral; y c) ausencia de coerción a votantes.

Asimismo, Diamond sostiene que las elecciones son “justas” cuando hay: a) una administración electoral neutral; b) una administración electoral competente para adoptar precauciones contra el fraude y en el conteo de votos; c) el acceso de contendores a medios de comunicación públicos; d) un reglamento electoral imparcial; e) una fiscalización independiente de la votación y del conteo de votos; f) protección de secreto del voto; g) la posibilidad de voto de todos los adultos; h) un procedimiento transparente en la organización y conteo del voto e i) un procedimiento claro e imparcial para resolver disputas.

² Existe un índice de Democracias Electorales, cuyos valores indican si un régimen electoral “está en buen camino” y si las elecciones multipartidistas son lo suficientemente libres para permitir que la oposición acceda al poder gubernamental (IDEA, 2017: 2).

³ Schumpeter (1947) señala que democracia constituye un sistema político en el que las posiciones principales de poder se logran “a través de una lucha competitiva para lograr el voto de la gente”.

“Elecciones libres” en Paraguay

En abril de 2018 en Paraguay se realizaron elecciones generales para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Senadores, Gobernadores, miembros de juntas departamentales y representantes del Parlasur. Participaron un total de 69 agrupaciones políticas.

El Presidente de la República electo fue Mario Abdo Benítez, perteneciente al partido de gobierno actual: la Asociación Nacional República (ANR) o Partido Colorado. Obtuvo el 46.4 por ciento de los votos y Efraín Alegre, en representación de Alianza Ganar, obtuvo el 42.7 por ciento. En la Cámara de Senadores la ANR obtuvo 17 escaños; el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) –principal partido de oposición- obtuvo 13 y del Frente Guasú –tercera fuerza- consiguió 6 escaños. En la Cámara de Diputados, la ANR ganó 42 escaños, seguida del PLRA, con 17 y la Alianza Ganar, con 13. De las 17 gobernaciones del país, 13 fueron ganadas por la ANR, 3 por el PLRA y 1 por la Alianza Ganar.

A fin de esbozar una evaluación de la democracia electoral en Paraguay se recurren los criterios citados y se analizan situaciones que denotan el estado de la democracia electoral en el país. Se consideran principalmente los déficits en dicho ámbito, teniendo en cuenta los criterios mencionados para unas elecciones “libres y justas”. A continuación se analizan las condiciones para unas elecciones libres.

1. Mínimos obstáculos legales para ingreso a arena electoral

Actualmente existen varios obstáculos legales que dificultan –e incluso impiden- el ingreso a la arena electoral de los movimientos y partidos que representen a sectores minoritarios de la población. Uno de los principales afectados son los pueblos indígenas, pues la legislación electoral no los menciona en absoluto y carece de medidas afirmativas para ellos, a diferencia de otros países de América Latina. Entre dichas medidas figuran las circunscripciones especiales o redistributaje, las cuotas y los escaños reservados.

En varios países latinoamericanos estos mecanismos fueron introducidos en las constituciones durante los procesos de reformas constitucionales registrados en la década del 90 en el marco de procesos de democratización o como parte de soluciones a prolongadas crisis políticas⁴.

⁴ Una tendencia de las reformas constitucionales de los últimos 30 años fue la aprobación de reglas electorales que facilitan una competencia electoral multipartidista (Negretto, 2009: 7).

En esta línea, las circunscripciones electorales especiales o redistritaje implican un trazado especial de los distritos para que en algunos de ellos exista presencia mayoritaria de un grupo considerado minoritario en referencia a la población general (Ríos, 2015: 39). Para la población indígena constituye una manera de garantizar la representación e incentiva la creación de partidos indígenas. Una vez instaladas estas circunscripciones especiales también permiten expandir la representación por encima del nivel mínimo⁵.

Asimismo, las cuotas electorales consisten en el establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas pertenecientes a grupos étnicos, de género, religiosos, etc. que los partidos políticos deben integrar para las elecciones (Htum, 2004). Para el caso indígena y en términos operativos, la cuota implica que los partidos políticos deben reservar un mínimo de lugares para candidatos de estos pueblos.

Los escaños reservados se constituyen en un mecanismo especial que define un determinado número de curules en los cuerpos legislativos “que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como la religión, la lengua, la etnia o el género del candidato o candidata” (Reynolds, 2007). Los escaños reservados pretenden garantizar una representación mínima indígena en los organismos legislativos, en niveles local, regional o nacional.

Dada la ausencia de los mecanismos mencionados, los pueblos indígenas en Paraguay se ven obligados a competir en un sistema electoral ideado en un contexto sociohistórico totalmente ajeno a sus culturas. Por ende, para su adaptación y comprensión deben realizar un esfuerzo mayor al de otros ciudadanos paraguayos no indígenas.

La cuestión de obstáculos para el acceso a la arena electoral también se encuentra estrechamente vinculado al género. En esta línea, en las elecciones de 2018 ninguna mujer -de entre diez candidatos varones- se postuló al cargo de presidenta de la República, solamente una a la Vicepresidencia. Además, de un total de 15.597 candidaturas, solamente 6.031 eran mujeres, lo cual equivale al 38,6%. Finalmente, en la Cámara de Senadores, solamente fueron electas 8 mujeres de 45 cargos (17%) y en la Cámara de Diputados, 12 mujeres en los 80 escaños (15%). No fue electa ninguna gobernadora en los 17 departamentos del país.

Al respecto, el informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA resaltó que Paraguay se ubica entre los países de la región con más bajo nivel de representación femenina

⁵ Por ejemplo, en Colombia y Venezuela, después de obtener las curules asignadas en las circunscripciones especiales, compitieron exitosamente por curules no reservadas (Van Cott, 2003; Martínez, 2004).

en su Cámaras legislativas. Señala como causante de esta situación al Código Electoral de Paraguay que establece para las elecciones internas de los partidos una cuota mínima del 20% a favor de las mujeres, una de las más bajas de la región, y un mandato de posición por el cual tan sólo una de cada cinco candidaturas debe ser ocupada por una mujer. Agrega que este mecanismo actúa como freno más que impulsor de la participación femenina y recomienda aumentar el porcentaje mínimo actualmente vigente de la cuota de género y establecer un mandato de posición que otorgue mayores garantías en la igualdad de resultados para mejorar las condiciones equitativas de la oferta electoral y del acceso a la representación de las mujeres (MOE OEA, 2018: 5).

Asimismo, el Informe de la Misión de Observación Electoral de la UE sostiene que para promover la participación igualitaria de las mujeres en la vida política y pública sería importante aprobar el proyecto de Ley de Paridad Democrática (MOE UE, 2018: 6). En efecto, el proyecto fue aprobado en junio de 2018, pero con modificaciones significativas que implicaron la eliminación del punto que planteaba el 50% de lugares para mujeres en las listas de candidatos. Actualmente, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) exige un 20% de participación de mujeres en las listas presentadas por los partidos, alianzas y concertaciones. Sin embargo, no establece el orden en las listas y por tanto se ubica a las candidatas en los últimos lugares de las listas, disminuyendo así su posibilidad de ocupar cargos electivos.

Asimismo, Paraguay posee altos umbrales electorales, los cuales corresponden al nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en los organismos legislativos. Dicho apoyo se expresa generalmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007). Los cambios que puedan realizarse en estos umbrales se constituyen en un mecanismo utilizado para la representación de minorías políticas. El punto de partida es la idea de que los partidos minoritarios obtienen pocos votos en sus niveles iniciales. Por tanto, los umbrales menores les permitirán tener acceso a cargos políticos y a recursos estatales (subsidios partidarios).

Otro obstáculo para el ingreso a la arena electoral son los ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos, además de la centralización de los trámites ante el Tribunal Electoral de la Capital⁶. Además, la misma Constitución Nacional prohíbe la

⁶ El Código Electoral exige a los partidos el acta de fundación, la declaración de principios, los estatutos y la nómina de la directiva para su reconocimiento por la Justicia Electoral. Además, los partidos deben contar con un número de afiliados no inferior al 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones al Senado y probar que cuentan con organizaciones en Asunción y en, al menos, cuatro ciudades capitales departamentales del país.

formación de partidos regionales, a pesar de que se permiten las alianzas y concertaciones de carácter transitorio. Esta situación limita a partidos minoritarios y con menores recursos dado que los partidos regionales implican menores recursos (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.) y luego pueden proyectarse a nivel nacional.

En suma, el sistema electoral en Paraguay no es totalmente inclusivo y en general las reglas de juego favorecen a partidos consolidados (MOE UE, 2013:18). Únicamente los partidos que cuentan con cupos parlamentarios pueden recibir subsidios electorales, y éstos no pueden conseguir representación en el Congreso debido a que el método utilizado para la distribución de escaños, a su vez, favorece a los partidos que obtienen más votos y que usualmente son partidos tradicionales. Por ende, aumenta la brecha de acceso entre partidos nuevos y tradicionales.

Esta situación del sistema electoral paraguayo se registra en contraposición con las tendencias en la región. Una tendencia de las reformas constitucionales de los últimos 30 años es la opción de los constituyentes a favor de reglas electorales que favorezcan facilitar una competencia electoral multipartidista. Lo mismo ocurre con las reformas de leyes electorales que aumentan la proporcionalidad del sistema electoral, sea por adoptar una fórmula que mejora la posición de los partidos pequeños o porque se elimina un umbral legal preexistente para obtener representación. (Negretto, 2009: 43-44).

2. Ausencia de coerción a votantes

La coerción de los votantes se puede realizar de diversas formas y una de ellas es la mercantilización del voto, arraigada en Paraguay y constatada en varias elecciones. Consiste en la compra de votos a cambio de víveres, medicamentos, bebidas alcohólicas y dinero en efectivo. La pobreza extrema en zonas rurales o suburbanas es el caldo de cultivo propicio para el afianzamiento de estas prácticas, a pesar de estar penadas por la legislación nacional⁷. Las mentadas prácticas se basan en un sistema clientelar profundamente arraigado en Paraguay y patente en todas las elecciones (Setrini, 2011; Cerna y Solís, 2017; Lachi y Rojas Schaffer, 2018)

Esta situación dificulta el registro de partidos por parte de grupos regionalmente concentrados, minorías y poblaciones indígenas (MOEUE, 2013:18).

⁷ El Código Penal (Ley 1160/07) sanciona la violación del secreto de voto, la compra de votos, los casos de intimidación, voto fraudulento, falsificación de resultados y violaciones del Código Electoral.

En las elecciones generales de 2013, la misión electoral la Unión Europea recibió numerosas denuncias respecto a formas irregulares de influir en la voluntad de los votantes, que incluyeron reparto de bienes y servicios para compra de votos, entintado de dedos de votantes de partidos rivales o el “arreo” de votantes hasta los puestos de votación. También en los comicios internos de los partidos políticos en diciembre de 2017 fue denunciado el “arreo” de indígenas, específicamente del pueblo Maskoy, a un acto político de la Gobernación del departamento de Alto Paraguay⁸.

El “arreo” es considerado un método usual de los partidos políticos en Paraguay, especialmente en las zonas rurales. Consiste en la provisión de medios de transporte a los votantes para acercarlos hasta los locales de votación. Como consecuencia, el grado de libertad para el ejercicio al sufragio queda condicionado al operador político que se encarga de trasladar a los votantes, los cuáles son considerados como “votos asegurados”⁹. Constituye una inducción al voto y se ha observado también en las elecciones municipales de 2015 (Duarte y González, 2016: 308; Gómez, González y Goetz, 2016: 78-80).

De acuerdo a mediciones realizadas en diferentes encuestas sobre el modo de traslado al local de votación, se visibiliza un aumento de traslados de votantes por parte de operadores políticos. Esta práctica muchas veces afecta a comunidades indígenas completas (Duarte, 2013: 6). En una comparación realizada entre las elecciones municipales de 2001, elecciones nacionales de 2008 y las últimas elecciones municipales de 2015 se puede constatar un aumento de estas prácticas, cuantificado en 19 puntos porcentuales.

Actualmente en el Código Electoral no contempla ni la prohibición ni la penalización del “arreo” en Paraguay. Además, es una práctica normalizada y tolerada por la mayoría de los partidos políticos e incluso gran parte del electorado que la encuentra beneficiosa a nivel pecuniario (Rivarola, 2016: 4-5, 13). Al respecto, el informe de la MOE UE (2018: 30) recomienda la prohibición del transporte de votantes por los partidos políticos durante la jornada electoral y la provisión de transporte público por parte del Estado.

Asimismo, el informe de la MOEUE (2013) menciona los encierros de votantes indígenas -desde días previos a las elecciones- en los denominados “corralones”, lugares cercados al aire libre donde se les da de comer y beber. Estas personas son devueltas a sus comunidades después

⁸ <http://www.ultimahora.com/arrean-indigenas-vehiculos-la-gobernacion-alto-paraguay-n1102486.html>

⁹ El indicador de “Modo de traslado al local de votación” fue usado por vez primera en Paraguay, luego de las elecciones municipales de 1996, mediante un sondeo de opinión nacional. La Consultora GEO detectó que un 22% de electores fue trasladado por algún operador político (Rivarola, 2015:3).

de emitir su voto. Esta práctica fue constatada en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes.

Las mismas situaciones fueron denunciadas nuevamente en el informe de la Misión Electoral de la UE en las elecciones nacionales de 2018. El documento afirma que se constató la existencia de “corralones” en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, además de la distribución de productos alimenticios y dinero a comunidades indígenas en Boquerón y Presidente Hayes, por parte del partido de gobierno y del principal partido de oposición. Además, la MOE comprobó la compra de votos en los departamentos de Cordillera y Caaguazú (MOE UE, 2018:17). Asimismo, fue denunciada ante la Fiscalía Electoral del departamento de Boquerón, la compra de 400 cédulas de miembros de una comunidad indígena de dicho departamento¹⁰.

La práctica de mercantilización del voto se encuentra arraigada en Paraguay. Específicamente las modalidades de “arrees” y “corralones”, así como la compra de cédulas de identidad, imprescindibles para ejercer el sufragio. La cuestión que se plantea en esta línea es que si acaso el elector está obligado con su voto a devolver un favor ¿Cuál es el grado de libertad que tienen los electores para elegir? (Latinobarómetro, 2017: 41).

Usualmente, la relación entre los votantes y operadores se establece mucho antes de las elecciones y se genera un vínculo mediante favores recibidos (ayuda médica, provisiones alimenticias, materiales de construcción, etc.) o compromisos a futuro (acceso a un empleo formal, ayuda para la comunidad, etc).

Otra situación recurrente –principalmente en la campaña de las elecciones de 2018– constituyó la asistencia de funcionarios públicos a actos políticos partidarios en horario laboral. Además, se ha normalizado el hecho de que los actos oficiales se conviertan en espacios para buscar votos en favor del candidato oficialista. Esta práctica ha sido denunciada a través de varias publicaciones periodísticas¹¹.

Asimismo, el informe de la Misión de Observación Electoral de la UE sostiene que observó algunos casos donde se utilizaron recursos públicos con fines electorales, como la utilización de programas sociales estatales, la distribución de medicamentos, y influencia indebida sobre los funcionarios públicos para que contribuyeran financieramente y asistieran a eventos de campaña del partido gobernante durante su horario laboral (MOE UE, 2018: 17).

¹⁰ <http://www.ultimahora.com/denuncian-compra-400-cedulas-boqueron-n1144021.html>

¹¹ <http://www.abc.com.py/nacionales/hc-lleva-a-candidatos-a-inauguracion-de-obra-1694893.html>

3. Libertad para hacer campaña electoral

Según Diamond (2004: 128), otro de los criterios para que las elecciones sean libres es que exista libertad sustancial para los candidatos y seguidores de diferentes partidos políticos para hacer la campaña y conseguir votos. Sostiene que para ellos se requiere una considerable de expresión y asociación en la vida política así como en la sociedad civil. Si bien en Paraguay actualmente se puede afirmar que está relativamente garantizada la libertad de expresión¹², no ocurre lo mismo con los canales de expresión, especialmente en relación con el componente mediático.

En las diferentes campañas electorales se ha notado la escasa presencia de candidaturas de partidos minoritarios en medios de comunicación y por tanto la vulneración de la igualdad de trato a candidatos por parte de los medios. Al respecto, el informe del MOE EU (2013: 27) indica que en las elecciones generales de 2013 se registró influencia de los grandes grupos mediáticos sobre los organizadores de los debates entre candidatos presidenciales, lo cual implicó falta de independencia en la selección de los participantes. Agrega que la concentración de medios de comunicación limita el acceso a una amplia gama de puntos de vista. También señala que en las elecciones de 2013 participaron varios candidatos propietarios de emisoras de radio y cadenas de televisión, a pesar de la prohibición constitucional.

Asimismo, en su informe de las elecciones generales de 2018, la Misión Electoral de la Unión Europea señala que solo dos de los diez candidatos presidenciales monopolizaron la cobertura de sus campañas en los medios de comunicación masiva. Además, sostiene que el candidato oficialista obtuvo el 57% de cobertura y el principal candidato de la oposición 43% y que algunos medios de comunicación no cumplieron con la obligación de aplicar a todos los contendientes políticos las mismas tarifas para su publicidad política (MOE UE, 2018: 20-21).

Si bien en Paraguay no se encuentra restringida la libertad para hacer campañas electorales, se registra un acceso desigual a los medios de comunicación por parte de los contendientes. Además, la propiedad de medios de comunicación por parte de empresas estrechamente vinculadas al gobierno genera un conflicto de intereses entre la imparcialidad y la conveniencia de ciertos grupos de presión y partidos políticos.

¹² El informe del MOE EU (2013: 24-25) señala varias vulneraciones de la libertad de expresión para los periodistas en Paraguay

3.4. Sumario

En suma, de acuerdo con los criterios establecidos para que las elecciones sean “libres” en Paraguay, se presenta un panorama resumido en la Tabla N° 1.

Tabla N°1. Breve panorama sobre “elecciones libres” en Paraguay

Criterios para elecciones libres	Situación en Paraguay
Mínimos obstáculos legales para ingreso a arena electoral	Altos umbrales electorales
	Reglas de juego favorecen a partidos consolidados
	Ausencia de medidas afirmativas para candidatos indígenas y candidatas mujeres
Ausencia de coerción a votantes	Mercantilización del voto
Libertad para hacer campaña electoral	Escasa presencia de candidaturas de partidos minoritarios en medios de comunicación
	Propietarios de medios de comunicación estrechamente vinculados al gobierno

Fuente: Elaboración propia

“Elecciones justas” en Paraguay

Además de la libertad en las elecciones, para la existencia de una democracia electoral, las elecciones deben ser “justas” y para ello deben cumplir con los criterios mencionados anteriormente. A continuación se detallan las condiciones que permiten evaluar – aproximadamente- si las elecciones son justas en Paraguay.

1. Administración electoral neutral

Los cargos de diferentes instancias de la Justicia Electoral se encuentran a cargo de referentes del partido de gobierno y de los otros dos partidos mayoritarios, PLRA y Frente Guazú. Al respecto, el informe del MOEUE de 2013 señala que el factor característico de la

administración electoral consiste en el reparto de todos sus puestos y en todos sus niveles a través de cuotas entre los tres partidos mayoritarios. Quedan excluidos todos los demás partidos.

El documento señala que entre los tres principales partidos se distribuyen todos los puestos de responsabilidad, desde los magistrados del TSJE hasta los integrantes de las mesas receptoras de voto. En las elecciones de 2013 incluso se constataron casos donde las mesas receptoras de votos estaban conformadas por dos integrantes de un mismo partido (Duarte y Galeano, 2013: 473). Esta situación se registra porque las mesas receptoras de voto actúan con independencia de toda autoridad y no obedecen orden alguna, de acuerdo con el artículo 175 del Código Electoral. Por ende, los votos anulados son irrecuperables y el cómputo realizado en mesa es inamovible, a menos que el TSJE decida anularlo completamente.

La legislación electoral paraguaya establece que la integración de las mesas de votación corresponde a los partidos con mayor representación parlamentaria. De acuerdo con el Código Electoral (Art. 177), las mesas de votación estarán integradas por tres miembros nombrados por el Juez Electoral *“de entre los candidatos propuestos por los partidos políticos con mayor número de bancas en el Congreso, pero sin que puedan estar en la misma mesa más de un miembro del mismo partido político”*.

Aunque la interpretación de este artículo restringe dicha nominación a los tres partidos más grandes, en la práctica incluso el 89% de los integrantes proceden de solamente los dos partidos tradicionales: PLRA y ANR, dada su gran capacidad operativa (por ejemplo: asisten de manera puntual y organizada a los locales de votación para la integración de las mesas). En contrapartida, en general se registra el ausentismo de los integrantes de mesa por el tercer espacio o partidos menores, debido a su déficit de recursos (Semillas, 2016: 31).

Esta situación quedó en evidencia nuevamente en las elecciones generales de 2018. Por ejemplo, el MIPP, al igual que todos los partidos y movimientos minoritarios, no contaba con recursos humanos para el control de las 21.000 mesas de votación distribuidas en todo el país, a fin de evitar irregularidades o fraudes en los conteos y en la elaboración de las actas.

Lo mismo ocurre con la integración de las juntas cívicas, que según la legislación, se encuentran conformadas únicamente por los principales partidos políticos y por tanto *“funciona sobre la base de un pluralismo limitado (...), dado que la proporción de representación de partidos tradicionales afecta al pluralismo, limitando su capacidad de participar del proceso de manera formal”*. Incluso el propio TSJE propuso suprimir las juntas cívicas porque argumenta la pérdida de control del proceso de elecciones principalmente en los aspectos económico y logístico (Semillas, 2016: 25).

Igualmente, el informe de la MOE UE 2018 sostiene que el TSJE es percibido como un órgano politizado, no obstante se esforzó en administrar un proceso inclusivo y transparente en las últimas elecciones nacionales de 2018. No obstante, el documento señala que las decisiones de algunos tribunales y juzgados electorales se basaron en preferencias políticas y, en algunas ocasiones, sobrepasaron sus mandatos (MOE UE, 2018: 12).

Asimismo, se registra un pluralismo limitado en la conformación de las juntas cívicas¹³ que perjudica a los partidos minoritarios. Incluso en algunos casos se denuncian la no imparcialidad de estas organizaciones, especialmente con la negación para inscribir a veedores de estos partidos minoritarios (Semillas, 2014: 23). Precisamente, se denunció que en los comicios generales de 2018 varias juntas cívicas de algunos departamentos del país se negaron a acatar la decisión del TSJE de incluir a integrantes de una agrupación opositora y únicamente fueron integradas por el partido de gobierno.

Al respecto, la MOE UE recomendó 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 de voto (MOE UE, 2018: 12, 29).

2. Administración electoral competente

El informe de la MOE EU (2013: 12) señala como una deficiencia la no aplicación plena de la ley, en algunos casos, por la falta de acción efectiva por parte de la Justicia Electoral. Uno de los casos mencionados es que no existen controles para la inscripción de candidatos, en el sentido de comprobar si incurren en algún tipo de incompatibilidad o inhabilitación, tipificadas tanto en el Código Electoral como en la misma Constitución Nacional. Tampoco existe suficiente control para evitar la doble afiliación de personas que incluso votan en las diferentes elecciones internas (Duarte y Galeano, 2013: 469; Semillas, 2014: 19).

Con respecto a las elecciones general de 2018, el informe de la MOE UE enfatiza en el buen nivel de preparación del TSJE para la administración del proceso electoral y capacidad a la hora de ejecutar operaciones clave tales como la planificación de la transmisión de los resultados, la impresión de los boletines de voto y la distribución del material electoral. Añade

¹³ Las juntas cívicas son órganos temporales que se constituyen desde 60 días antes hasta 30 días después de las elecciones en todos los distritos del país. Constan de cinco miembros designados por los tribunales electorales a propuesta de los partidos, de acuerdo con la representación que tengan los partidos en el Senado. Son atribuciones de las juntas proponer locales de votación, acreditar a veedores, y recibir y distribuir los materiales de votación (MOE UE, 2013: 14).

que la institución electoral demostró un considerable nivel de preparación para la administración del proceso electoral y capacidad a la hora de conducir operaciones clave. (MOE UE, 2018: 4,12)

3. Posibilidad de voto de todos los adultos

A pesar de que virtualmente todos los adultos pueden votar, en Paraguay existen algunas barreras legales que prohíben este derecho a ciertos grupos. Entre ellos se encuentran los detenidos (aun cuando no posean condena firme). Según un informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (2017), de un total de 12.793 internos varones, solamente el 23% tiene condena. Esto significa que un total de 9.780 personas no puede votar. Asimismo, de 850 internas mujeres, únicamente un 34% posee condena firme, con lo cual 554 de ellas tampoco puede votar.

Esta situación contradice la presunción de inocencia, establecida en el Art. 17 de la Constitución Nacional y la suspensión excepcional del ejercicio de ciudadanía, establecida en el Art. 153. Además este derecho se encuentra garantizado en el Art. 23 “Derechos Políticos” de la Convención Americana, donde se sostiene que solamente no se puede ejercer el derecho al voto por “...condena por juez competente en proceso penal”.

Según el Código Electoral, tampoco pueden votar los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios, así como los estudiantes de enseñanza militar y policial. Respecto a las restricciones mencionadas, el informe MOE EU (2013: 16) sostiene que se excluye a sujetos que por compromisos y normas internacionales tienen derecho al sufragio. Cita expresamente la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad. Esta aseveración se vuelve a incluir en el Informe sobre las elecciones nacionales de 2018. Al respecto, cita el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el cual sostiene que “...no es razonable restringir el derecho de voto por motivos de discapacidad física...”.

Por otro lado, a pesar de la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente, de todas las personas en edad de votar, una cantidad indeterminada de ciudadanos no puede hacerlo debido a que carece de documento o cédula de identidad. Esta situación afecta especialmente a comunidades campesinas e indígenas (Semillas, 2014: 10). Por tanto, esta condición también se constituye en factor de exclusión, teniendo en cuenta que existe una cantidad indeterminada

de paraguayos que no pueden acceder a las oficinas pertinentes para obtener este documento de identidad (Duarte, 2013:4).

Respecto, a este tema el informe de la MOE UE (2018:28) enfatiza en que “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”. En resumen, situación está relacionada con “derechos recortados” para el libre ejercicio del derecho al voto (López, 2015).

4. Reglamento electoral imparcial

En este ítem se incluyen algunos vacíos del Código Electoral paraguayo, como por ejemplo la ausencia de sanciones a los electores con doble afiliación y que votan en las elecciones internas de los diferentes partidos políticos. Precisamente los partidos con mayor cantidad de electores también son los partidos con mayor número de electores con afiliaciones múltiples¹⁴. Asimismo, a fin de favorecer la imparcialidad del reglamento electoral se constata la ausencia de fiscalización independiente de resultados de las votaciones.

Al respecto, el informe de la MOE UE señala que la ausencia de un procedimiento sancionador efectivo hizo que algunas disposiciones legales se tornaran irrelevantes, como en el caso de los delitos electorales. Enfatiza en la necesidad de 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 (MOE UE, 2018: 6, 10)

5. Procedimiento transparente en la organización y conteo del voto

Las denuncias de fraude, principalmente a través de las redes sociales y los medios de comunicación, han marcado las elecciones nacionales de 2018 en Paraguay. Sobre todo los partidos minoritarios y también la Alianza Ganar, conformados por los principales fuerzas opositoras (PLRA y Frente Guazú) denunciaron que los resultados que figuraban en las actas

¹⁴ En las elecciones de 2013, según datos del TSJE un total de 710.705 electores de la ANR, 497.259 del PLRA y 367.332 de PUNACE figuraban en otros padrones (Duarte y Galeano, 2013: 469).

no coincidían con el conteo de votos en las mesas. Incluso se denunciaron que más de 10.000 actas presentaban caligrafías similares¹⁵ o también estaban adulteradas¹⁶.

Asimismo, muchos votantes, especialmente quienes votaron por partidos minoritarios, verificaron las mesas de votación y denunciaron que no figuraban votos a favor del partido o movimiento por el cual sufragaron. Algunas ex autoridades del TSJE sostuvieron que el “robo” de votos era “común” y se requería un cambio en la legislación como la instalación de urnas electrónicas para evitar esa irregularidad¹⁷.

Tanto la conformación desigual de mesas receptoras de voto y el pluralismo limitado en la conformación de las juntas cívicas, mencionados anteriormente, no favorecen un proceso transparente para el conteo del voto en los diversos comicios. Además, la ausencia de urnas electrónicas y el conteo manual de los votos constituye una debilidad para el control integral, a lo que se suma la validez única de las actas de votación, que en muchas ocasiones contienen errores (Semillas, 2014: 24).

Por otro lado, la carga de votos no se encuentra estandarizada ni legislada, lo cual implica dificultades para lograr la transparencia y agilidad del proceso. Además, la MOE UE recomienda permitir la posibilidad de recuento de votos en caso de discrepancias en las actas de resultados porque esto aumentaría la transparencia y la credibilidad de los resultados electorales (MOE UE, 2018: 29). Al respecto, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en su observación general N° 25 estipula que *“Deberá garantizarse la seguridad de las urnas y los votos deben escrutarse en presencia de los candidatos o de sus agentes. Debe haber un escrutinio de los votos y un proceso de recuento independientes y con posibilidad de revisión judicial o de otro proceso equivalente a fin de que los electores tengan confianza en la seguridad de la votación y del recuento de votos”*.

6. Procedimiento claro e imparcial para resolver disputas

Con respecto a las últimas elecciones generales de 2018, el informe de la Misión Electoral de la Unión Europea sostiene que el marco legal electoral es ambiguo y contradictorio, en determinados ámbitos. Agrega que también existen vacíos normativos, los cuáles generan inseguridad jurídica en cuanto a su aplicación y deriva en diferentes interpretaciones. Debido a

¹⁵<https://www.ultimahora.com/mas-10000-actas-presentan-caligrafias-similares-denuncian-partidos-n1145916.html>

¹⁶<https://www.ultimahora.com/partido-democrata-cristiano-denuncia-actas-adulteradas-n1144254.html>

¹⁷ <http://www.abc.com.py/nacionales/robo-de-votos-es-comun-1696865.html>

esta situación, la aprobación, interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas dependen de la voluntad de las fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso. Por tanto, el organismo recomienda un rediseño de impugnaciones y recursos 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. El documento también señala que las condiciones y los procedimientos para los juicios políticos de los ministros del TSJE deberían ser regulados de forma precisa a fin de proveer a dichos cargos la necesaria seguridad de permanencia (MOE UE, 2018: 5-10).

7. Acceso de contendientes a medios de comunicación públicos

En las elecciones generales de 2018, todos los medios de comunicación públicos otorgaron los espacios gratuitos para las campañas electorales de las diferentes agrupaciones políticas, de acuerdo con lo estipulado por la Ley Electoral¹⁸. No obstante, en Paraguay la propiedad de los medios de comunicación está concentrada en pocos grupos económicos e incluso en el grupo económico del presidente de la República, Horacio Cartes, quien en 2015 adquirió el 100% de acciones del Grupo Nación y una parte del Grupo Multimedia, las cuales incluye radios y diarios. Además, el partido oficialista controla el canal de la televisión pública y también se utiliza la publicidad oficial como una forma de presión a los medios de comunicación. La inexistencia de una normativo que limite la integración de los medios de comunicación ha permitido que los grupos empresariales obtengan control masivo de prensa escrita, radio y televisión (Alcántara, 2014: 179; Guereña y Rojas, 2016: 52).

Al respecto, el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea sostiene que la concentración de los medios de comunicación “limita el pluralismo y posiblemente la independencia editorial de los periodistas”. Agrega que “a pesar de que la Constitución prohíbe que los candidatos sean propietarios de medios de comunicación, numerosos candidatos ejercen influencia en medios cuyos propietarios son parientes cercanos” (MOE UE, 2018: 19).

8. Sumario

¹⁸ La Resolución N°33/2018 del TSJE reguló la emisión gratuita de mensajes de campaña para cada agrupación política en los medios de comunicación públicos.

En resumen, en cuanto a la realización de elecciones “justas” en Paraguay, de acuerdo con los siete criterios establecidos por Diamond, se puede inferir un panorama resumido en la Tabla N° 2.

Tabla N°2. Breve panorama sobre “elecciones justas” en Paraguay

Criterios para elecciones justas	Situación en Paraguay
Administración electoral neutral	partidos se distribuyen todos los puestos de responsabilidad en el TSJE
	Pluralismo limitado en conformación de juntas cívicas y mesas receptoras de votos
Administración electoral competente	no aplicación plena de la ley en ciertos casos
Posibilidad de voto de todos los adultos	Vulneración del derecho al voto de: sordomudas, detenidos, soldados reclutados y estudiantes de los institutos de enseñanza militar y policial.
Reglamento electoral imparcial	Ausencia de sanciones a los electores con doble afiliación
Procedimiento transparente en la organización y conteo del voto	Conformación desigual de mesas receptoras de voto
	Ausencia de fiscalización externa de conteo de votos
	Carga de votos no se encuentra estandarizada ni legislada
	Imposibilidad de recuento de votos
Procedimiento claro e imparcial para resolver disputas	Ausencia de procedimientos para resolver las quejas en las mesas de votación
	Vacíos normativos
Acceso de contendientes a medios de comunicación públicos	Concentración de propiedad de los medios de comunicación
	Control de Tv pública por parte del partido de gobierno

Fuente: Elaboración propia

Consideraciones finales

En este artículo se ha planteado una aproximación al concepto de democracia electoral, considerándola en su forma minimalista, exclusivamente centrada en los procesos electorales y especialmente en contraposición al concepto de autoritarismo electoral. La realización de “elecciones libres y justas” constituye el rasgo fundamental y distintivo entre ambos, tal como se ha visto en la literatura especializada. A fin de lograr identificar estos rasgos determinantes en los comicios, algunos autores establecen ciertos criterios específicos.

Para contar con una aproximación sobre la situación de la democracia electoral en Paraguay se han utilizado como parámetro las condiciones mencionadas, a fin de valorar las elecciones en el país y especialmente las barreras legales que influyen negativamente en su calidad. En líneas generales, en el panorama nacional se constatan diversas irregularidades y obstáculos que atentan contra la democracia electoral registrados en comicios generales de 2013 y 2018.

Si bien en muchos regímenes democráticos consolidados no existe total equidad entre los contendores y además adolecen de varios déficits, el incumplimiento de alguno de los criterios mencionados no representa una amenaza por sí mismo. Sin embargo, una ausencia sistemática y recurrente de diversas condiciones para la realización de elecciones “justas y libres” durante varios procesos electorales implicaría la presencia de obstáculos significativos para la democracia en Paraguay.

Bibliografía

Alcántara, M. (2014). Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino. *La calidad de las democracias en América Latina*, p. 110-125.

Cerna, S. & Solís, J. (2017). “Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013). *Colombia Internacional*, nº 91, p.151-184.

Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

Diamond, L. (2004). “Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos”. *Estudios políticos*, no 24, p. 117-134.

Duarte Recalde, R. (2013). “Límites de la democracia electoral en Paraguay”. En: VV.AA. *Jóvenes investigadores*. Asunción: Semillas para la Democracia.

Duarte Recalde, R. & González Ríos, C. (2016). “Paraguay: entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral”. *Revista de Ciencia Política*, nº1, p. 287-313.

Galeano, A. & Duarte, N. (2013). “Fin de la alternancia, nuevos escenarios, pero mismos vicios siguen afectando a los derechos políticos. Derechos políticos”. En: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (ed.). *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción.

Gómez, C.; González, I.; Goetz, K. (2016). *Elecciones municipales 2015. Antecedentes y perspectivas*. Asunción: ICSO.

Guereña, A. & Rojas Villagra, L. (2016): *Yvyjára. Los dueños de la tierra en Paraguay*. Asunción: Oxfam

Htun, M. (2004). “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. *Perspectives on Politics*, 2, 439-458.

IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2017). *El estado de la democracia en el mundo*. Estocolmo: IDEA Internacional.

Lachi, M. & Rojas Schaffer, R. (2018). *Correligionarios. Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*. Asunción: Germinal, PROCENCIA, Arandura Editorial.

López, M. (2015). *Acceso a los Derechos Electorales Paraguay*. Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Mainwaring, S.; Brinks, D.; Pérez-Liñán, A. (2001). “Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999”. *Dados*, 4.

Martínez, F. (2004). “El primer partido político indígena en México”. *Revista de Derecho y Cultura*, 13, 103-116

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE 2013). Informe final. (2013). Asunción

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE 2018). Informe final. (2018). Asunción

Munk, G. (2011). Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 3, 22-41

Negretto, G. (2009). “Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina,” *Journal of Democracy en español*,1.

Reynold, A. (2007). *Effective participation through elections creating the space for minorities and majorities in the political sphere*. Amsterdam: Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales.

Rivarola, M. (2016). *Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015*. Asunción: Decidamos Paraguay.

Semillas para la Democracia (2016). *Mapa de debilidades del Sistema Electoral, Paraguay 2016*. Asunción

Schedler, A. (2016). “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”. *Estudios Políticos*, 24, 137-156.

Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.

Smith, P. (2004). “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”. *Política y gobierno*, 11, 2, 189-228.

Setrini, G. (2011). “Veinte años de democracia electoral en Paraguay: del clientelismo monopólico al clientelismo plural”. *Estado y Economía en Paraguay*, 2010, 327-299

Van Cott, D. (2003). “Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica”. *Revista Análisis Político*, 48, 26-51.