

Observaciones Electtorales

en
Paraguay
1991-1993

Unidad para la Promoción
de la Democracia



Organización de los Estados Americanos

Observaciones Electtorales

en
Paraguay
1991-1993

Unidad para la Promoción
de la Democracia

ÍNDICE

Presentación	ix
Mapa del Paraguay	xiii
Siglas utilizadas en el documento	xv
Introducción	xvii
Objetivos de las Misiones	xviii
Funciones y actividades de las MOE	xviii
Organización y logística de las MOE	xx
Conclusiones	xx
CAPÍTULO I	
Aspectos generales del Paraguay	1
Aspectos demográficos y económicos	3
Aspectos históricos	5
Aspectos institucionales y políticos	6
CAPÍTULO II	
Normas e instituciones electorales	9
El Código Electoral y las instituciones electorales	11

CAPÍTULO III

Las elecciones municipales	15
Organización de la Misión	17
Organización electoral	18
Período pre-comicios	23
El día de la elección	24
Las elecciones complementarias	26
Conclusiones	31

CAPÍTULO IV

Las elecciones de convencionales constituyentes	35
Organización de la Misión	37
Organización electoral	38
Período pre-comicios	40
El día de la elección	41
Resultados finales	43
Conclusiones	43

CAPÍTULO V

Misión de observación pre-electoral	47
Organización de la Misión	50
Análisis de las denuncias	51
Conclusiones	56

CAPÍTULO VI

Las elecciones generales	59
Organización de la misión	62
Nuevos aspectos político-electorales	63
Período pre-comicios	67
Organización y administración de las elecciones	75
Presencia del Secretario General de la OEA	85
El día de la elección	87
El escrutinio	89
Resultados finales	92
Conclusiones	93

Anexos	97
-------------------------	----

Introducción

Este volumen ha sido elaborado sobre la base de los informes presentados por el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos al Consejo Permanente y al Gobierno del Paraguay. En estos informes se reseñaron los objetivos, las actividades y los resultados de las cuatro Misiones de Observación Electoral (MOE) llevadas a cabo en ese país a partir de 1991.

La primera de estas Misiones fue en ocasión de celebrarse las elecciones municipales de mayo de 1991. Para la elección de la Asamblea Constituyente de noviembre de 1991, que reformaría la Constitución del país, el gobierno paraguayo cursó una nueva invitación para que la OEA observara la misma. Entre agosto y septiembre de 1992, se realizó una nueva Misión con el propósito de observar el proceso de empadronamiento para las elecciones generales previstas para abril del año siguiente. Finalmente, en marzo de 1993 comenzó la cuarta Misión con motivo de la realización de las elecciones generales en mayo de ese año. Estos comicios representaron el desafío electoral y político más importante de la sociedad paraguaya de sus últimos años y por medio de ellos se eligieron autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, del Poder Legislativo y de los Poderes Legislativos y Ejecutivos de los Departamentos. El Coordinador de estas misiones fue el Dr. Rubén M. Perina, Coordinador General de la Misión de la Unidad para la Promoción de la Democracia. El Dr. Marcondes Gadelha colaboró en la coordinación política de la primera Misión.

Por mandato de la Asamblea General (AG/RES. 991, XIX-0/89) las MOE son uno de los instrumentos con que la OEA cuenta para la promoción de la democracia en los Estados Miembros y solamente se emprenden en respuesta a una invitación expresa de un Estado Miembro.

En el caso de Paraguay, la primera solicitud del gobierno de ese país al Secretario General para que la OEA observara las elecciones municipales de 1991 expresaba:

el Gobierno Nacional solicita el envío de Observadores de la OEA para acompañar el proceso electoral, en la seguridad de que la presencia de los mismos contribuirá a consolidar la democracia en el Paraguay, otorgando al mismo credibilidad y confiabilidad en el ámbito internacional.

Objetivos de las Misiones

En ese contexto, durante las cuatro misiones en el Paraguay, la Misión de la OEA tuvo como principal objetivo observar la mayor parte posible del proceso electoral para informar al Secretario General sobre el mismo, a los efectos de que éste informe a la comunidad interamericana. Eso significó seguir sistemáticamente el comportamiento de todos los protagonistas del proceso electoral y de los procedimientos utilizados, a fin de constatar su correspondencia con las leyes vigentes; por ejemplo: Código Electoral y Constitución Nacional.

Otros puntos de referencia para las MOE fueron la Carta de la OEA, y los acuerdos de su Secretaría General sobre Inmunidades con el Gobierno del Paraguay y sobre procedimientos de observación electoral con la Junta Electoral Central (JEC).

Un objetivo complementario de las MOE en el Paraguay fue colaborar con las autoridades gubernamentales, electorales y partidarias, y con la ciudadanía en general, en sus propios esfuerzos para asegurar la integridad, la libertad, transparencia y la confiabilidad del proceso electoral. Implícitamente, sin embargo, las MOE también trataron, por una parte, de crear un ambiente de más confianza o credibilidad en el proceso político-electoral entre los participantes; y por la otra, de actuar como factor disuasivo o luz roja para aquéllos que pudieran pensar en artimañas electorales o interrumpir el proceso.

Con ese marco como guía principal, las Misiones realizaron una variedad de funciones y actividades específicas destinadas a hacer realidad esos objetivos.

Funciones y actividades de las MOE

Cuanto antes comienza la observación electoral previo al día de las elecciones, más etapas o fases del proceso se puede cubrir y por lo tanto más completa ésta es. En ese sentido, todo proceso electoral se puede dividir en por lo menos tres etapas: 1) etapa pre-comicios, 2) día de los comicios, y 3) período post-comicios; y en cada una de ellas las MOE cumplieron diferentes tareas.

En la fase pre-comicios de las tres elecciones observadas, las MOE cumplieron, entre otras, las siguientes tareas: se efectuó un análisis del Código Electoral para comprender las instituciones componentes del sistema y las reglas de juego que regulan el proceso; constantemente se mantuvieron entrevistas con las autoridades gubernamentales, electorales, partidarias y de organizaciones intermedias, y con académicos y analistas independientes para explicarles las funciones de la MOE y ponerse a su disposición para colaborar en el proceso; se dio seguimiento a las actividades proselitistas de las principales campañas electorales para evaluar su ceñimiento a las leyes electorales; se siguieron denuncias públicas, o ante la Misión, sobre la participación de los militares en

la política, las impugnaciones a diferentes aspectos del proceso, la utilización de bienes del Estado en favor del partido de gobierno, la presión sobre los funcionarios públicos y otras.

Asimismo, durante este período, la Misión prestó especial atención a la organización y preparación de las elecciones por parte de las autoridades electorales, para constatar que el estricto cumplimiento a los procedimientos establecidos por la ley. En ese sentido, de primerísima importancia fue el seguimiento de la confección y distribución del Padrón Electoral, de la preparación y distribución de material electoral, de la designación de autoridades de Mesas Receptoras de Votos (MRV), de la designación de los locales de votación, y de la capacitación de las autoridades electorales. La falta de organización o preparación en estos aspectos del proceso electoral producen irregularidades que a su vez causan desconfianza y conflictos entre los participantes.

Por otro lado, las MOE también estuvieron presentes y siguieron de cerca las reuniones y actividades pertinentes de la JEC y de las Juntas Electorales Seccionales (JES), tratando de que la presencia de los observadores sirva de factor o elemento disuasivo o preventivo de posibles irregularidades.

Obviamente, el día de la elección es crucial para la observación electoral. En el Paraguay, ese día las MOE hicieron presencia en el mayor número posible de lugares de votación para verificar todo el proceso por el cual la gente vota, incluyendo la apertura y cierre de mesas, así como el escrutinio de los votos, la redacción de las Actas y la preparación de los expedientes electorales para ser enviados a los centros de cómputos. Se observaron también la recepción de expedientes electorales en las JES y de las Actas Electorales en la JEC.

Es importante destacar que las MOE también efectuaron un muestreo estadístico de resultados de las MRV científicamente seleccionadas para hacer una proyección temprana de los mismos. Este procedimiento sirve a la Misión para tener un conocimiento independiente de los resultados electorales.

Durante el período post-comicios, las MOE continuaron observando la recepción de las Actas de Mesas en las JES y en la JEC, y colaborando con delegados partidarios en la verificación de las mismas. En las elecciones de 1993, la Misión también observó la verificación de las Actas y el juzgamiento de las elecciones por la Comisión Bicameral del Congreso Nacional, así como la proclamación por el Congreso Nacional de los candidatos ganadores.

En función de los objetivos mencionados y en complemento de las actividades específicas antes señaladas, cabe destacar que en el Paraguay, durante todo el proceso, y a solicitud de cualquiera de las partes, con frecuencia las MOE actuaron en forma privada, informal y personalizada como conciliador entre partes para resolver diferencias o conflictos (por ejemplo: verificación de Actas). Así también se colaboró en la obtención y transmisión de información y/o en la aclaración de situaciones confusas o contradictorias (por ejemplo: asignación de lugares de votación, ubicación de votantes, distribución del padrón). De igual modo, a menudo los observadores también actuaron como intermediarios y facilitadores del acercamiento entre los diferentes protagonistas, y de hecho uno de los principales logros de la última Misión de observación fue conseguir el

acercamiento de los principales candidatos para la firma de un acuerdo de convivencia democrática, lo que se logró también en otros Departamentos del interior del país.

Organización y logística de las MOE

Las MOE operaron con una sede central en Asunción y con sub-sedes distribuidas en la mayoría de los Departamentos y las principales ciudades del país a los efectos de darle seguimiento a las actividades electorales en el mayor número posible de distritos electorales. Así, los observadores se distribuyeron a lo largo de todo el territorio paraguayo. Las MOE contaron con un sistema de comunicación que permitía a las sedes permanecer en continuo contacto, con vehículos propios para su transporte y movilidad independiente y con equipos de computación para el desarrollo de los programas de informática y administración de las misiones. Las mismas estuvieron constituidas por un grupo heterogéneo de observadores, seleccionados de acuerdo a grado de experiencia y conocimiento en asuntos electorales, variedad en especialidades, profesiones y nacionalidades y conocimiento de la lengua española.

Conclusiones

A lo largo de este proceso de más de dos años de trabajo estrecho con las autoridades gubernamentales y electorales, y de permanente contacto con las fuerzas políticas y sociales del Paraguay, las MOE Electoral de la OEA pudieron constatar progresivas y significativas mejoras de tipo político/institucional y de organización electoral.

En general, las tres elecciones observadas fueron válidas. En términos de su organización, preparación y administración, las elecciones generales de 1993 representaron un importante avance con respecto a las elecciones municipales de 1991, aunque persistieron algunas irregularidades.

Los procesos electorales observados se llevaron a cabo en un contexto de alta y activa participación popular, de amplia libertad de prensa y de asociación, de seguridad ciudadana y de ausencia de violencia; matizado con momentos de agitación y tensión política como en todo proceso electoral. La voluntad popular se expresó libremente. En todos los comicios, se respetaron importantes componentes de las normas electorales: la práctica del voto secreto, el libre acceso a los lugares de votación, la ausencia de coerción, el uso de la tinta indeleble, la concurrencia de Veedores y Apoderados de los partidos y la claridad del escrutinio. A través de los dos años de observación electoral, también se constató un progresivo aumento de una conciencia democrática-electoral en la ciudadanía, la prensa y los partidos políticos, así como un avance en el conocimiento de los asuntos electorales por parte de los partidos políticos, que facilitó el desarrollo de una progresiva capacidad de control electoral mutuo. Todos estos elementos legitimaron las contiendas electorales.

Sin embargo, también se pudieron constatar, aunque en progresiva disminución a partir de las elecciones municipales, la continuidad de ciertas falencias en la organización y administración electoral, particularmente relacionadas con la confección y distribución del padrón electoral, la constitución de las MRV, la ubicación de los lugares de votación, y otros.

Se pudo observar que los problemas de organización electoral estaban estrechamente vinculados a la falta de integración o coordinación adecuada entre tres componentes fundamentales del sistema: el Registro Civil de las personas, el proceso de Identificación/Cedulación y la confección del Padrón Electoral. Es posible que esta deficiencia sea remediada con la nueva organización electoral que estipula la Constitución Nacional de 1992 al aludir a la Justicia Electoral.

También persistieron preocupaciones y quejas sobre irregularidades con respecto a la participación de los militares en el proceso electoral y a los usos indebidos de recursos del Estado para beneficiar al partido de gobierno. Sin embargo, es indudable que el proceso electoral ha sido un poderoso factor de democratización de la sociedad y la política paraguaya. Por medio de éste surgieron y se expresaron valores y comportamientos fundamentales para la democracia, tales como la participación con libertad de expresión y de asociación, el debate público sobre los problemas de la sociedad, la negociación y la moderación en la Resolución de las diferencias políticas, el respeto por las opiniones diferentes, el consenso sobre reglas de juego para la competencia política y electoral. Todo esto no hace más que contribuir al proceso de consolidación democrática.

Debe destacarse que el proceso de apertura electoral ha sido acompañado por la entrada en vigencia de una nueva Constitución Nacional que, entre otros, promueve una mayor protección de los derechos humanos, una descentralización del poder político, una mejor representación ciudadana en los poderes públicos y un mayor equilibrio entre los tres poderes del Estado, esencialmente a expensas del Poder Ejecutivo.

Finalmente, cabe hacer notar que las elecciones generales de 1993 dieron a la oposición política, siempre que actúe unida, el control de ambas Cámaras del Congreso Nacional, así como la Gobernación de algunos de los más importantes Departamentos del país. El electorado dividió sus votos y favoreció a diferentes candidatos para diferentes puestos, terminando con la hegemonía del partido Colorado. Igualmente, en las elecciones municipales de 1991 la oposición ya había ganado la intendencia de la más importante ciudad del país: Asunción.

Todos estos elementos favorecen el proceso de consolidación democrática y sientan las bases para el pleno funcionamiento de sus instituciones en el futuro.