



EUROPEAN PARLIAMENT

DELEGACIÓN DE OBSERVACIÓN DE LAS ELECCIONES A LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

(23 DE ABRIL DE 2013)

**INFORME DEL SR. D. JOSÉ IGNACIO SALAFRANCA,
PRESIDENTE DE LA DELEGACIÓN**

ANEXOS:

LISTA DE LOS INTEGRANTES DE LA MISIÓN Y PROGRAMA FINAL

INFORME PRELIMINAR DE LA MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UE

Introducción

El 23 de abril de 2013, conforme al calendario constitucionalmente previsto, alrededor de 3,5 millones de paraguayos estaban llamados a elegir Presidente y Vicepresidente de la República, senadores, diputados, gobernadores de departamentos, miembros de las juntas departamentales y diputados del PARLASUR.

Respondiendo a una invitación del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la Unión Europea desplegó una Misión de Observación Electoral (MOE UE) para observar las elecciones presidenciales y legislativas. La MOE UE, presente en el Paraguay desde el 2 de marzo, contó con más de cien observadores de los 27 países de la Unión Europea. La diputada del Parlamento Europeo Renate Weber (ALDE) dirigía la MOE UE.

La Conferencia de Presidentes del Parlamento Europeo autorizó a una delegación de siete Diputados del Parlamento Europeo a desplazarse a Paraguay del 19 al 25 de abril de 2013, para observar las elecciones en el marco de la observación a largo plazo de la MOE UE. La delegación, presidida por José Ignacio SALAFRANCA (PPE, España), incluyó además a los siguientes diputados: Andrés PERELLÓ RODRÍGUEZ (S&D - España), Inés AYALA SENDER (S&D - España), Izaskun BILBAO BARANDICA (ALDE - España), Francesco Enrico SPERONI (EFD, Italia), Francisco SOSA WAGNER (NI - España).

La Delegación de Observación Electoral del Parlamento Europeo observó estas elecciones con arreglo a la Declaración de principios para la observación internacional de elecciones y al Código de conducta para observadores electorales internacionales aprobado por el Parlamento Europeo en 2007.

Contexto

La victoria de Fernando Lugo en las elecciones presidenciales del 20 de abril de 2008 acabó con la hegemonía de la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR-PC) que detentaba la presidencia del país desde 1947. También marcó la primera transferencia pacífica de poder en la historia del país.

En 2008, Fernando Lugo era el candidato presidencial de la Alianza Patriótica por el Cambio (APC), una coalición ideológicamente heterogénea con casi 20 partidos y movimientos del centro y de izquierda del espectro político. El partido tradicional de oposición, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) formaba parte de esta Alianza. Después de las elecciones de abril de 2008, y a pesar de perder la presidencia, el Partido Colorado siguió siendo la mayor fuerza en las dos cámaras, con 34 de los 80 escaños en la Cámara de Diputados y 15 de los 45 escaños en el Senado. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) obtuvo 29 diputados y 14 senadores en las elecciones del 2008. Las formaciones de la izquierda integradas en la APC sólo consiguieron en esas elecciones siete escaños (cuatro en el Congreso y tres en el Senado).

Las expectativas de cambio fundamental que acompañaron la elección del Presidente Lugo no se cumplieron. No obstante, sectores económica y políticamente influyentes de la sociedad siguieron viendo la Presidencia de Lugo y la búsqueda de cambio que representaba como un desafío a sus intereses. Lugo se fue quedando cada vez más aislado, particularmente después de haber perdido el apoyo del PLRA, que ya en julio de 2009 había abandonado la APC. La

posición del Presidente Lugo llegó a ser insostenible después de la "matanza de Curuguaty" el día 15 de junio, en la que once campesinos sin tierra y seis policías murieron en un enfrentamiento armado. El 21 de junio, Lugo fue destituido de la Presidencia, sobre la base de la acusación, prevista en la Constitución, de mal desempeño de sus funciones. El "juicio político" al Presidente Lugo, sustanciado de forma sumaria, fue apoyado por una amplia mayoría en ambas cámaras del Congreso: 76 de los 80 miembros del Congreso votaron por la destitución y sólo uno en contra. En el Senado, 39 de los 45 miembros votaron por la destitución, mientras que dos se abstuvieron y cuatro votaron en contra. Asumió la presidencia Federico Franco (PLRA), hasta entonces Vicepresidente de la República.

Los gobiernos de UNASUR se pronunciaron en rechazo de lo que consideraron una ruptura del orden democrático, y se negaron a reconocer el nuevo gobierno. Como consecuencia, Paraguay fue suspendido de las reuniones del MERCOSUR y la UNASUR, a la espera de los resultados de las elecciones generales de 2013. Al mismo tiempo, MERCOSUR acogió a Venezuela, que llevaba once años intentando entrar al mercado común con la oposición del Senado de Paraguay.

En esta inestable situación política, un grupo de trabajo de la Delegación del Parlamento Europeo para las Relaciones con los Países de MERCOSUR, dirigido por Luis Yáñez-Barnuevo, viajó a Paraguay en julio de 2012. A raíz de esta visita, la Unión Europea recibió una invitación oficial para observar las elecciones de abril 2013 y decidió enviar, por primera vez, una misión de observación electoral a Paraguay.

Después de la destitución del Presidente Lugo y de la suspensión del Paraguay del MERCOSUR y de UNASUR, estas elecciones eran primordiales para la reintegración del país en las instituciones regionales.

Paraguay tiene un 49,6% de pobreza (un 28,8% de pobreza extrema, datos de 2011), pero también un crecimiento del 4,5% en los últimos siete años y moderados progresos en políticas asistenciales, calidad de la enseñanza primaria y atención médica gratuita, que hay que poner en el haber del gobierno de Lugo. Paraguay es uno de los países a la cola en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional.

Observación electoral internacional

Las elecciones del 21 de abril del 2013 contaban con el mayor acompañamiento internacional en la historia democrática de Paraguay. Además de la MOE UE, la OEA envió una misión dirigida por el expresidente de Costa Rica, el Señor Oscar Arias. El mandato de la misión de la OEA — llamada "Observación Electoral y misión política de acompañamiento", iba más allá de la mera observación electoral, persiguiendo el objetivo más amplio de facilitar el diálogo entre todos los sectores políticos y sociales en Paraguay con la perspectiva de llegar a amplios acuerdos para fortalecer la gobernabilidad democrática y las reformas sociales y económicas. A diferencia del MERCOSUR y de UNASUR, la OEA no suspendió la participación de Paraguay tras la destitución del Presidente Lugo.

A pesar de las tensas relaciones con el gobierno de Federico Franco, UNASUR también desplegó una misión de observación electoral, a invitación del TSJE. La misión de UNASUR estaba encabezada por el ex Primer Ministro peruano Salomón Lerner.

Programa de trabajo de la Delegación en Paraguay

La Delegación de Observación Electoral del Parlamento Europeo permaneció en Asunción del 19 al 25 de abril de 2013. Los trabajos de la Delegación se desarrollaron, como es habitual, en el marco de la MOE UE. La Delegación quiere destacar la calidad de la relación de trabajo tanto con la Misión de Observación Electoral de la UE como con la Delegación de la Unión Europea en Paraguay.

Además de reunirse en varias ocasiones con la Jefa de la Misión Electoral de la UE y su equipo, la Delegación tuvo la oportunidad de entrevistarse con las más importantes personalidades políticas del país, incluyendo al Presidente de la República Federico Franco y el Ministro de Exteriores, el candidato Horacio Cartes, ganador de estos comicios, así como con los principales candidatos presidenciales y el expresidente Lugo. La Delegación también se entrevistó con el Presidente del TSJE y con el Jefe de la MOE de la OEA, Oscar Arias. La Delegación se reunió con los Embajadores de los países miembros de la UE presentes en Asunción. El anexo I incluye el programa de la Delegación.

Proceso electoral

El Parlamento Europeo observa habitualmente las elecciones en el marco de una misión a largo plazo, cubriendo así todo el ciclo electoral y no sólo el día de la elección. La declaración preliminar de la MOE UE que figura en anexo al presente informe, presenta el resultado de esta observación de larga duración.

Candidatos presidenciales

La Constitución paraguaya establece que el Presidente y el Vicepresidente son elegidos por mayoría simple. Por lo tanto las elecciones presidenciales son sólo a una vuelta, aunque ningún candidato alcance la mayoría absoluta. De hecho, en la historia electoral de Paraguay, solo se ha dado un caso en que el ganador de las elecciones lo hizo con más del 50% de los votos.

Once partidos políticos y coaliciones participaron en las elecciones presidenciales, cuatro más que en 2008. Sólo los dos partidos tradicionalmente dominantes, la ANR-PC y el PLRA, tenían posibilidades reales de ganar las elecciones presidenciales, según las encuestas. En ausencia de una segunda vuelta electoral, siendo la mayoría simple suficiente para ser elegido Presidente, el candidato del Partido Colorado, Horacio Cartes, partía como favorito. A diferencia de las elecciones de 2008, la ANR-PC no se enfrentaba a una alianza amplia anti-Colorado. La Alianza que apoyó a Fernando Lugo en las elecciones de 2008 se presentó fracturada a las elecciones, al parecer más por cuestiones personales que por diferencias ideológicas. Tras la muerte del candidato presidencial y General retirado Lino Oviedo, en accidente de aviación al inicio de la campaña electoral, el voto de los electores que votaron por el UNACE, la tercera fuerza parlamentaria, era una incógnita.

Horacio Cartes, uno de los hombres más ricos del país, se afilió al Partido Colorado en 2009 construyendo su atractivo popular sobre su experiencia y éxitos empresariales. Su principal adversario, Efraín Alegre, candidato de la Alianza Paraguay Alegre, comandada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), no logró sacar partido de sus flaquezas por mucho que se afanó en denunciar sus supuestos vínculos con el contrabando de tabaco, el blanqueo de dinero y el narcotráfico.

En el último tramo de la campaña electoral, Alegre fue acusado de dejar un agujero de 25 millones de dólares en el ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, del que fue titular hasta 2011. Y cuando a menos de tres semanas de la elección, UNACE, el partido de Lino Oviedo, pidió el voto para Alegre, la prensa aireó las promesas de cargos en el gobierno que hicieron los liberales a familiares de Oviedo a cambio de su apoyo, así como la venta al Estado de unos terrenos propiedad del presidente del Senado, Jorge Oviedo Matto, sobrino del general, a precios muy superiores a los del mercado. Las revelaciones provocaron la dimisión de Oviedo Matto.

No existe una clara diferenciación ideológica entre los dos principales partidos habida cuenta de que ambos partidos, sin perfiles ideológicos o programáticos nítidos, se disputan el espacio del centro-derecha. Por otra parte, en Paraguay donde la dictadura del general Stroessner duró hasta 1989, el clientelismo político es una característica extremadamente arraigada por años de gobiernos autoritarios y más del 80 por ciento de los adultos están afiliados a un partido, tal vez el índice de afiliación más alto del mundo.

Elecciones legislativas

El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores (cámara alta), de 45 miembros, y una Cámara de Diputados (cámara baja), que consta de 80 diputados. Las elecciones para el Congreso se celebran simultáneamente con la elección presidencial. Los diputados se eligen por departamento, mientras que los senadores se eligen a escala nacional, ambos por un periodo de cinco años, pudiendo ser reelectos.

Alrededor de 50 partidos, movimientos y coaliciones (conocidas como concertaciones) estaban registrados oficialmente en estas elecciones, aunque varios de ellos funcionan solamente en el nivel local. No existe una clara diferenciación ideológica entre los dos principales partidos: ambos partidos, sin perfiles ideológicos o programáticos nítidos, se disputan el espacio del centro-derecha.

El expresidente Fernando Lugo lideraba la lista del Frente Guasú para el Senado.

Jornada electoral

Para cubrir la jornada electoral, la Delegación se dividió en cuatro grupos, desplegados en Asunción, Caacupé, y Departamento Central. Los diputados del Parlamento Europeo observaron la apertura, votación y cierre en colegios electorales de zonas socio-económicamente diversas, presenciando también el recuento de votos.

Al cierre de la jornada electoral, la Delegación se reunió con la Jefa de la MOE UE. La Delegación saludó el ambiente de tranquilidad en el cual se había desarrollado la jornada electoral y el espíritu cívico del pueblo paraguayo. Entre los problemas observados directamente por los diputados, destacaron las dificultades que plantea el sistema de control mutuo entre los tres principales partidos en lo que se refiere a las mesas electorales, pues supone excluir completamente al resto de partidos de todos los niveles de la administración electoral. La exclusión de los partidos de las mesas receptoras de voto tiene implicaciones particularmente importantes en Paraguay, donde los miembros de mesa tienen, por ley, la última palabra sobre la validez de los votos emitidos. Los diputados observaron también el transporte masivo de votantes y, en el Departamento de Caacupé, claros indicios de compra

de votos. La MOE UE confirmó a la Delegación la existencia de varios "corralones", una práctica que la MOE UE, considera que atenta contra la dignidad humana.

La Delegación del Parlamento Europeo lamenta el escaso papel de las mujeres en estas elecciones: si bien la legislación paraguaya consagra la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos políticos y la Constitución prevé explícitamente la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas, al determinar que el partido o movimiento tiene la libertad de fijar el orden de precedencia de la lista, la mayoría de las mujeres candidatas se encuentran en posiciones con poca posibilidad de elección y solo 17 mujeres formarán parte del Congreso de Paraguay. Además, el Código Electoral no prevé una cuota mínima de mujeres para las listas de candidatos a elecciones.

Conferencia de Prensa

La Conferencia de prensa de la MOE UE tuvo lugar el 23 de abril. La Jefa de la Misión, Renate Weber, presentó la Declaración Preliminar de la Misión, acompañada por Jean-Pierre Audy, en representación de la Delegación del PE. La Delegación de Observación Electoral del Parlamento Europeo suscribió a la declaración preliminar de la MOE UE que figura en anexo al presente informe.

En su discurso ante la prensa, el Señor Audy destacó el ambiente de tranquilidad de la jornada electoral, manifestando la esperanza de que estas elecciones den lugar a la normalización de las relaciones políticas entre la República del Paraguay y el MERCOSUR. Señaló que la Delegación del Parlamento Europeo había notado con satisfacción que Paraguay es el primer Estado del Parlamento del MERCOSUR en elegir a sus representantes por voto directo.

Resultados electorales

El Tribunal Superior de Justicia Electoral oficializó el 10 de mayo, los siguientes resultados electorales: en las elecciones presidenciales, Horacio Cartes ganó con una ventaja de casi 212.000 votos sobre Efraín Alegre. Cartes triunfó en 16 de los 17 departamentos (todos menos el de Cordillera).

CANDIDATOS	VOTOS	PORCENTAJE
Horacio Cartes	1.095.469	45,8%
Efraín Alegre	883.630	36,94%
Mario Ferreiro	140.622	5,88%
Aníbal Carrillo	79.327	3,32%
Miguel Carrizosa	27.036	1,13%

En las elecciones al Senado, la ANR-PC ganó 19 escaños, a falta de cuatro para lograr la mayoría absoluta en la Cámara Alta. La bancada PLRA cuenta con 13 senadores sobre el total de 45, mientras que los movimientos de la izquierda dividida, Frente Guasú (FG), Partido Democrático Popular (PDP) y Avanza País (AP) suman un total de 10. El paisaje se completa con dos pequeños partidos, el Partido Patria Querida (PPQ) y el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), que obtuvieron en conjunto un total de 3 legisladores.

La ANR-PC goza de mayoría absoluta en la Cámara de Diputados con 44 legisladores de 80. El sistema electoral aplicado a las elecciones de la Cámara de los Diputados causó una fuerte polarización de la composición de la Cámara Baja con 28 escaños del PLRA y tan solo ocho escaños para los restantes 5 partidos que estarán presentes (UNACE -2-, Patria Querida -2-, Avanza País -2-, Partido Encuentro Nacional -1- y Frente Guasú -1-).

De los 18 Parlamentarios titulares del MERCOSUR, la ANR-PC logró 10 escaños, el PLRA, seis; el Frente Guasú y el UNACE uno, respectivamente.

Teniendo en cuenta los poderes relativamente importantes del Congreso paraguayo con respecto al ejecutivo, la composición del Congreso es clave para asegurar la estabilidad política del país tras las elecciones. Es de destacar que en los últimos 20 años, sólo en una legislatura un partido ha disfrutado una mayoría absoluta en la cámara de diputados y el Senado (la ANR-PC de 1998 a 2003).

La participación se acercó al 70%, una tasa notable en comparación con otras elecciones recientes, aunque el voto es obligatorio en Paraguay a pesar de que la abstención no se sanciona en la práctica.

Conclusiones

El hecho de haber invitado a la Unión Europea a observar estas elecciones y las recomendaciones que esta Misión formulará, ayudarán sin lugar a dudas al país en su camino hacia delante, camino en el que pueden contar con el apoyo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo, a través de sus delegaciones a la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana y con el MERCOSUR, está firmemente comprometido en el estrechamiento de las relaciones con Paraguay.

La Delegación de Observación Electoral del Parlamento Europeo en el marco de la Misión a largo plazo de la UE es un instrumento importante en la evaluación de la situación política en Paraguay y esta Delegación recomienda que el Grupo apoyo a la democracia y coordinación de elecciones, la Comisión de Desarrollo, la Comisión de Asuntos Exteriores y las Delegaciones a la Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana y con el MERCOSUR, sigan de cerca las conclusiones y recomendaciones del informe final de la Misión de Observación Electoral de la EU.



PARLAMENTO EUROPEO

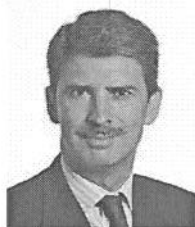
2009 - 2014

Delegación de Observación Electoral a Paraguay

Elecciones Generales del 21 de Abril 2013

Lista de Participantes

Miembros



José Ignacio SALAFRANCA, Presidente
PPE - España



Jean-Pierre AUDY
PPE - Francia



Andrés PERELLÓ RODRÍGUEZ
S&D - España



Inés AYALA SENDER
S&D - España



Izaskun BILBAO BARANDICA
ALDE - España



Francesco Enrico SPERONI
EFD - Italia



Francisco SOSA WAGNER
NI - España

Abreviaturas utilizadas para los grupos políticos del PE

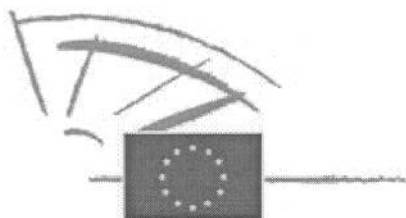
- PPE : Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos)
- S&D : Grupo de la Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo
- ALDE : Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
- EFD : Europa da la Libertad y de la Democracia
- NI : no inscritos

Secretaría de la Delegación : DG Políticas Exteriores - Unidad Observación Electoral

Sr	Pietro	DUCCI	Jefe de la Unidad
Sra	Emilia	GALLEGO PERONA	Administrador
Sr	Francisco	CABRAL	Asistente Administrativo

Asesores de los Grupos Políticos

Sr	Juan	SALAFRANCA	Jefe de la Unidad - Grupo de Trabajo Asuntos Exteriores del Grupo PPE
Sra	Itziar	MUNOA SALAVERRIA	Consejera del Grupo ALDE



PARLAMENTO EUROPEO

2009 - 2014

Delegación de Observación Electoral a Paraguay

Elecciones Generales del 21 de Abril 2013

PROGRAMA

Viernes, 19 de abril de 2013

- 10:10 y 10:30** Llegada de los Miembros de la Delegación del Parlamento Europeo al aeropuerto internacional Silvio Pettirossi en Asunción y traslado al
- Hotel Sheraton**
Aviadores Del Chaco 2066, Asunción
Teléf.: (595) (21) 6177000
- 13:00 - 14:30** Almuerzo de trabajo con el Equipo Central de la **MOE UE PARAGUAY 2013** y la Jefa de Misión, Renate Weber
Lugar: Hotel Sheraton, Salón Río Paraguay 3er piso
- 15:00 - 16:30** Reunión con los **Embajadores y la Delegación de la UE en Paraguay**
Lugar: Hotel Sheraton, Salón Río Paraná, 3^{er} piso
(Embajadores de Alemania, España Italia, Francia, Gran Bretaña, Delegación de la UE)
- 16:40** *Salida del hotel*
- 17:00 - 18:00** Reunión con el candidato de la A.N.R. (Partido Colorado) **Sr Horacio Cartes**
Lugar: Residencia del candidato
- 19:00 - 19:45** Reunión con el Jefe de la Misión de Observación electoral y acompañamiento Político al Paraguay de la OEA, **Sr. Oscar Arias**
Lugar: Hotel Granados Park - Room 109
- 20:00 - 21:00** Reunión con el **Presidente de la Republica y el Canciller**, Dr. Federico Franco y Embajador José Félix Fernández Estigarribia
Lugar: Residencia Presidencial "Mburuvicha Roga"

Sábado, 20 de abril de 2013

- 7:30 Salida del hotel
- 08:00 - 09:00 Reunión con el **Presidente del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Dr. Alberto Ramírez Zambonini** y la Directora de Protocolo Gabriela Sanabria
Lugar: Hotel La Misión. Salón San Roque
- 09:30 - 10:30 **Reunión con el candidato del FRENTE GUASU, Aníbal Carrillo Iramain y Fernando Lugo**
Lugar: En el local de Concertación Nacional Frente Guasu
- 11:00 - 12:00 Reunión con el candidato de la **Concertación AVANZA PAIS, Mario Ferreira**
Lugar: Hotel Sheraton, Salón Río Paraná, 3^{er} piso
- 12:00 - 13:30 Almuerzo libre
- 13:30 - 15:00 Reunión con el **político Marcelo Lachi**
Lugar: Hotel Sheraton, Salón Río Paraná, 3^{er} piso
- 15:00 - 16:00 Reunión con el candidato del **Partido PATRIA QUERIDA, Miguel Carrizosa**
Lugar: Hotel Sheraton, Salón Río Paraná, 3^{er} piso
- 16:10 Salida del hotel
- 16:30 - 17:30 Reunión con el Candidato de **ALIANZA PARAGUAY ALEGRE, Efraín Alegre**
Lugar: En el local de Alianza Paraguay Alegre
- 18:00 Reunión interna de la Delegación del PE: equipos de observación
Lugar: Hotel Sheraton

Domingo, 21 de abril de 2013

- 6:30 Salida del hotel
- 7:00-16:00 OBSERVACION DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 2013
- **Asunción**
 - **Caacupé**
 - **Paraguarí**
 - **Departamento Central**
- 19:00 Reunión interna de la Delegación del PE
Lugar: Hotel Sheraton, sala reuniones de la MOE - 5 piso

Lunes, 22 de abril de 2013

Salida del hotel

10:00 - 11:00 Reunión con el **Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, Alfredo Jaeggli**

Lugar: en el Congreso

11:15 - 12:15 Reunión con el **Presidente de la Honorable Cámara de Diputados, Víctor Bogado**

Lugar: en el Congreso

Martes, 23 de abril de 2013

11:00 - 12:00 **Conferencia de Prensa. Presentación del Informe Preliminar**

Lugar : Hotel Sheraton, Gran Salón, Segmento 1 - 1^{er} piso



DECLARACIÓN PRELIMINAR

**Un proceso electoral bien administrado que fortalece la democracia de Paraguay,
a pesar de insuficiencias en el marco legal y en su aplicación**

Asunción, 23 de abril de 2013

Sumario

- La jornada electoral discurrió en calma, con un ejemplar comportamiento cívico y una de las participaciones más altas en la historia democrática del país. Los procedimientos electorales se aplicaron y respetaron, con excepciones, como el acarreo masivo de votantes y la presencia de materiales de campaña en el entorno de los locales de votación, entre otras.
- El TSJE dirigió el proceso con competencia profesional y transparencia. El reparto partidario de todos los niveles de la administración electoral podría ser revisado, especialmente al nivel de las mesas receptoras de votos, compuestas ahora sólo por los tres partidos mayoritarios.
- La transmisión de resultados preliminares funcionó según lo previsto, contribuyendo a afianzar la transparencia del proceso y la aceptación de los resultados. La vulneración de la prohibición de divulgar encuestas de boca de urna y unas inadmisibles declaraciones del vicepresidente del TSJE pudieron comprometer el éxito de la jornada electoral.
- La MOE UE obtuvo numerosos testimonios creíbles de compra de votos por parte de los dos partidos mayoritarios. En los días previos a las elecciones, la MOE UE pudo observar directamente indicios sólidos de estas prácticas, así como la existencia de siete *corralones*, donde se encerró a votantes indígenas de los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes a los que se compró el voto. La MOE UE condena con firmeza este atentado a la dignidad humana.
- El marco legal proporciona una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas y auténticas. Los recientes cambios mejoran la legislación electoral, aunque todavía es necesaria la revisión de algunos aspectos para su pleno ajuste a los principios y compromisos internacionales suscritos por Paraguay. La falta de cumplimiento pleno de la legislación electoral es la principal preocupación de la MOE UE.
- La campaña electoral fue generalmente pacífica. Candidatos y simpatizantes gozaron de un alto grado de libertad de expresión, movimiento y reunión. Sin embargo, la polarización aumentó en el último tramo de la campaña e intensificó su tono negativo. Fue una campaña de acusaciones sin un debate político genuino.
- Las vigentes normas de financiación de la campaña fueron insuficientes, ya que no imponen límite ni control de gasto, y afectaron a la transparencia y a la igualdad de oportunidades.
- La MOE UE observó algunos ejemplos del abuso de recursos públicos al servicio de la campaña. Funcionarios públicos y hasta miembros del gobierno se aliaron con candidatos para participar en numerosas inauguraciones estatales y en concentraciones políticas.
- Los medios de comunicación cubrieron ampliamente la campaña electoral. Las radios comunitarias dieron el contrapunto informativo a los principales medios, incrementando el pluralismo. En los medios privados, se observaron casos de incumplimiento de las leyes que regulan la cobertura publicitaria de la campaña, la veda electoral y la divulgación de encuestas de opinión y sondeos de boca de urna.

Esta declaración preliminar está disponible en inglés y en español, pero sólo la versión inglesa es oficial.

Conclusiones preliminares

Antecedentes

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) convocó elecciones generales para el 21 de abril de 2013, de acuerdo con las disposiciones constitucionales pertinentes y teniendo en cuenta que el mandato legislativo concluye el 1 de julio, y el presidencial el 15 de agosto de 2013. El día 21 de abril se eligieron el presidente y vicepresidente; 45 senadores titulares y 30 suplentes; 80 diputados titulares y 80 suplentes; 17 gobernadores; 228 miembros de juntas departamentales y 228 suplentes; 18 miembros del PARLASUR y 18 suplentes.

Después de las elecciones de 2008, a pesar de perder la presidencia, la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR) siguió siendo el mayor partido político en las dos cámaras, con 34 de los 80 escaños en la Cámara de Diputados y 15 de los 45 escaños en el Senado. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) estuvo representado por 29 diputados y 14 senadores.

La inestable situación política y las fricciones internas dentro de la Alianza Patriótica para el Cambio, liderada por el PLRA, que apoyó al presidente Fernando Lugo, derivaron en un controvertido juicio político que terminó con la destitución del presidente el 22 de junio de 2012. El vicepresidente Federico Franco, del PLRA, sustituyó a Lugo. El Mercosur y la Unasur condenaron lo que han definido como un "golpe de Estado parlamentario" y decidieron por unanimidad suspender a Paraguay de ambas organizaciones.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) observa las elecciones presidenciales y legislativas, y se refiere a las otras sólo teniendo en cuenta el impacto que podrían tener en el desarrollo de las elecciones presidenciales y legislativas, así como su relevancia política a nivel nacional. Estos comicios no sólo fueron importantes para el desarrollo democrático del país, sino que también podría ser un paso clave hacia la reintegración de Paraguay a la región.

Marco legal

En general, el marco legal proporciona una base adecuada para la celebración de elecciones democráticas de acuerdo a los principios y obligaciones internacionales suscritos por Paraguay, quien ha realizado esfuerzos recientes particularmente positivos para mejorar su legislación electoral. En el futuro Paraguay debería considerar introducir cambios adicionales en su marco legal, como el levantamiento de algunas limitaciones al ejercicio del sufragio, la autorización de candidaturas independientes y la ampliación de causales de impugnación de los resultados. Sería precisa también la armonización de los códigos Electoral, Penal y la Constitución para que se resuelvan las inconsistencias existentes entre ellos, y para que los vacíos legales que hasta el momento se han suplido a través de actos administrativos se incorporen a la ley.

El principal motivo de preocupación es el incumplimiento de la legislación vigente. Ciertas obligaciones y prohibiciones contenidas en el Código Electoral resultan meramente declarativas, ya que no se definen las consecuencias de su incumplimiento, como en el caso de la prohibición de estar afiliado a más de un partido político. Por otro lado, infracciones previstas en el Código para las que sí se detallan sanciones, como la comisión de faltas o no votar, carecen de un procedimiento para su ejecución y, en consecuencia, no se aplican.

En el sistema legal paraguayo, la admisión de la inconstitucionalidad no invalida las normas impugnadas (efecto *erga omnes*), sino que las deja sin efecto respecto a quien la promovió (efecto *inter partes*). Los alcances de fallos judiciales contradictorios sobre la constitucionalidad de diversos artículos del Código Electoral han resultado en que algunos sigan sujetos a su

cumplimiento en tanto que otros no, lo que es una vulneración del principio de igualdad ante la ley y la seguridad jurídica, pilares claves para el desarrollo de todo proceso electoral.

Este ha sido el caso de los plazos regulados para la campaña electoral y para la publicación de sondeos de opinión, en los que diversos medios y partidos invocaron su inconstitucionalidad alegando que eran contrarios a los derechos a la libertad de expresión y prensa. Mientras que las resoluciones judiciales que declararon la inconstitucionalidad de algunos artículos del Código Electoral eximieron de su cumplimiento sólo a los que la accionaron, hubo fallos que rechazaron la inconstitucionalidad de esos mismos artículos.

Administración electoral

El TSJE cumplió de manera oportuna y profesional con las tareas fijadas en el calendario electoral, adoptando sus decisiones con transparencia y rindiendo debida cuenta a los partidos. Una minoría de fuerzas políticas considera, sin embargo, que el TSJE no es una institución independiente debido a la forma en que los tres principales partidos políticos (ANR, PLRA y UNACE) pactan la elección de los magistrados que lo dirigen o designan a los miembros de las mesas electorales.

Este pacto es más problemático en lo que se refiere a las mesas electorales, pues supone excluir completamente al resto de partidos de todos los niveles de la administración electoral, reduciendo su papel al de apoderados y veedores en la jornada electoral. La adopción de un mecanismo que diese un puesto en las mesas a un mayor número de partidos podría aumentar notablemente la confianza que los actores políticos depositan en quienes organizan las elecciones. La exclusión de los partidos de las mesas receptoras de voto tiene implicaciones particularmente importantes en Paraguay, donde los miembros de mesa tienen, por ley, la última palabra sobre la validez de los votos emitidos.

Las cuotas partidarias llegan al extremo de que los partidos eligen por cupos a miles de trabajadores temporales de la institución, lo que resta recursos al TSJE para promocionar a sus funcionarios de plantilla de acuerdo a sus méritos profesionales. Además, la asignación de recursos tanto económicos como humanos a los distintos niveles de la administración electoral es muy desequilibrada y parece responder en algunos casos más a los intereses de los partidos que a las necesidades reales de la institución.

Censo electoral

Los actores políticos aceptan el censo electoral como un instrumento válido y fiable, que permite el ejercicio del voto a todos los que pueden y quieren votar con muy pocos matices.

Sabiendo que entre los adultos más jóvenes hay muchos ciudadanos que no acuden a inscribirse en el padrón electoral, las principales fuerzas políticas pactaron una reforma legal a principios de 2012 a partir de la cual todas las personas que cumplen 18 años hasta el día anterior a las elecciones entran ahora automáticamente en el Registro Cívico Permanente. Esta medida acabará en un corto plazo con la gran cantidad de jóvenes no registrados, pero habrá de ir acompañada de campañas de estímulo al voto para que la inscripción cobre pleno sentido, especialmente si el voto sigue siendo obligatorio.

El registro automático no acaba con todos los problemas relacionados con el padrón. La falta de cobertura de algunos ciudadanos que nunca han sido dados de alta en el Registro Civil y la imperfecta depuración de los fallecidos son dos de los que han sido identificados por el TSJE. La MOE UE anima a las autoridades a continuar sus campañas de cédulación masiva en las zonas

rurales más desfavorecidas, algo que contribuirá a mejorar el carácter inclusivo del padrón. En cuanto a la depuración de los fallecidos, además de la digitalización de las actas de defunción actualmente en marcha, se podría estudiar la baja automática del Registro de aquellos ciudadanos que no hayan ejercido su derecho al voto en varias elecciones seguidas.

Por último, el número de votantes registrados en el extranjero (21.981 personas, apenas el 0,6% del padrón) ha sido insignificante en estas elecciones debido a la falta de presupuesto. En opinión de la MOE UE, la administración electoral y los poderes del Estado deberían negociar la provisión de los fondos necesarios para registrar al mayor número posible de paraguayos residentes en el extranjero.

Registro de candidatos

De acuerdo con el cronograma electoral, el 3 de marzo el TSJE oficializó 11.658 candidaturas, presentadas en 607 listas, que optaron a 746 cargos.

El sistema de registro de candidatos fue inclusivo. Se presentaron un total de seis impugnaciones a candidaturas que fueron resueltas según el procedimiento establecido. Sin embargo, algunas deficiencias reclaman una revisión legislativa, para permitir, por ejemplo, la participación de candidatos independientes, de acuerdo con las obligaciones internacionales suscritas por Paraguay.

Igualmente, la legislación no asegura la efectiva resolución de las disputas electorales sobre el registro de candidatos. Tres recursos sobre las primarias de PLRA y Avanza País no fueron resueltos por el TSJE hasta el 15 de abril, cuando el plazo establecido para la presentación de candidatos a las elecciones finalizó el 15 de febrero. Queda todavía pendiente, en el momento de presentación de este informe, la resolución de un caso del PLRA.

Entorno de la campaña

La campaña electoral general empezó el 18 de febrero y en los medios el 20 de marzo, terminando en ambos casos el 18 de abril. La gran mayoría de los participantes no respetó ninguno de los plazos.

En términos generales, la campaña electoral fue pacífica. Candidatos y simpatizantes gozaron de un alto grado de libertad de expresión, movimiento y reunión. No se reportaron incidentes de mayor importancia. Sin embargo, la polarización entre los contendientes aumentó durante las dos últimas semanas de la campaña e intensificó su tono negativo. El enfrentamiento entre los candidatos de la Alianza Paraguay Alegre y la ANR, Efraín Alegre y Horacio Cartes, dominó una campaña generalmente activa y visible pero en algunas zonas más bien discreta.

Se realizaron dos debates el 17 y 24 marzo entre cuatro candidatos presidenciables, seleccionados sobre la base de encuestas de opinión. Los criterios de selección fueron cuestionados por parte del Frente Guasú, que solicitó un amparo y no lo obtuvo.

En la campaña, las personalidades jugaron un papel más importante que las propuestas políticas. Más que programas concretos y discusiones políticas sustantivas, los ciudadanos fueron testigos de una campaña de acusaciones con la insistente repetición de lemas y promesas emotivas sin soluciones específicas.

El pacto electoral entre PLRA y UNACE hizo que aumentaran en intensidad acusaciones muy serias de corrupción contra los políticos que supuestamente abusan de su posición para obtener

beneficios económicos o de otro tipo. Estas acusaciones crean una atmósfera política enrarecida y transmiten a la opinión pública una imagen negativa de la política.

La MOE UE observó algunos ejemplos del abuso de recursos públicos al servicio de la campaña del PLRA y ANR. Funcionarios públicos y hasta miembros del gobierno se aliaron con candidatos del PLRA para participar en numerosas inauguraciones estatales y en concentraciones políticas en los departamentos de Amambay, Caazapá, Guairá, Itapúa, Misiones y Paraguarí. La ANR actuó de forma similar en departamentos en los que gobierna, como Alto Paraguay, Alto Paraná, Boquerón y Itapúa.

Financiación de la campaña

En 2012 se aprobó una positiva y necesaria modificación de 15 artículos del Código Electoral para transparentar el origen y utilización de los recursos empleados por los partidos políticos. Al ser aprobados después de la convocatoria electoral, estos cambios no afectaron a estas elecciones, por lo que las normas aplicadas en estas elecciones han continuado siendo insuficientes, al no imponer límite ni control de gasto en la campaña electoral. El mayor acceso a recursos económicos de la ANR y del PLRA con respecto a los demás partidos fue evidente a lo largo de la campaña. La legislación actual sobre la financiación no prevé mecanismos efectivos de control y fiscalización, ya que no existen límites a los montos de donaciones ni techo de gastos.

Medios de comunicación

Múltiples medios de comunicación dieron cobertura a la campaña electoral de manera libre, activa y plural. A pesar de la creciente importancia de las redes sociales, la ciudadanía sigue dependiendo fundamentalmente de los medios tradicionales para informarse sobre asuntos políticos, y son los periódicos los que fijan la agenda de los medios electrónicos. Un gran número de radios comunitarias realizaron importantes campañas de educación cívica e información al votante, tanto en español como en guaraní, aumentando así el pluralismo informativo. El TSJE realizó una campaña de información a los votantes digna de elogio a través de los medios electrónicos.

Los medios electrónicos paraguayos comenzaron a cubrir las actividades de los actores políticos que compitieron en las elecciones generales mucho antes del comienzo oficial de la campaña política, utilizando una variedad de formatos. Aunque la cobertura mediática de la campaña se centró en un número limitado de candidatos (los de mayor popularidad y recursos económicos), la MOE UE ha observado con sorpresa que los menos prominentes de ellos no se beneficiaron en ocasiones de las oportunidades de acceso gratuito durante los diez últimos días de la campaña, una oportunidad que les otorga el Código Electoral.

Por otra parte, las instrucciones imprecisas del TSJE para fijar las horas de estas emisiones (“preferentemente entre las 06:00 y las 22:00 horas de acuerdo con la disponibilidad de cada medio”) vulneran en la práctica el principio de igualdad de trato a todas las candidaturas. Algunos medios de comunicación eludieron la obligación, que fija el Código Electoral, de fijar tarifas no más caras que las comerciales, así como de notificar dichas tarifas al TSJE en el plazo de los 8 días posteriores al anuncio oficial de la elección.

En dos casos, algunos de los canales de televisión de mayor audiencia decidieron no transmitir anuncios de campaña electoral de pago presentados por candidatos distintos alegando que su contenido agresivo no se ajustaba al Código Electoral. La MOE UE considera que no corresponde a los medios de comunicación la prerrogativa de tomar esa decisión. En los medios privados, se notaron múltiples infracciones de las normas del Código Electoral que regulan la veda electoral y

la difusión de resultados de encuestas de opinión y de sondeos de boca de urna (ver *infra* voto y cómputo).

A pesar de que la Constitución prohíbe a los dueños de medios ser candidatos en elecciones presidenciales, legislativas y locales, la MOE UE ha sabido que varios candidatos son propietarios de emisoras de radio y cadenas de televisión, o ejercen una influencia indirecta en medios de comunicación que son propiedad de familiares cercanos. En comparación con elecciones previas, un mayor número de periodistas fueron candidatos en estas elecciones y tendieron a utilizar su visibilidad mediática para aumentar su popularidad.

Unos pocos casos de intimidación de periodistas suscitan preocupación sobre la difícil situación económica, que aumenta su vulnerabilidad a las presiones de partidos políticos, autoridades y dueños de medios. La falta de leyes que garanticen el libre acceso a la información pública contradice los compromisos regionales e internacionales ratificados por Paraguay.

Participación de las mujeres

La legislación paraguaya consagra la igualdad de hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos políticos. La Constitución prevé explícitamente la promoción del acceso de la mujer a las funciones públicas. Existe, por otra parte, una disposición de discriminación positiva en favor de las mujeres, al determinar que uno de cada cinco candidatos sea mujer en las listas para las primarias de los partidos y movimientos, teniendo el partido o movimiento la libertad de fijar el orden de precedencia de la lista. Por este motivo, la mayoría de las mujeres candidatas se encuentran en posiciones con poca posibilidad de elección. Además, el Código Electoral no prevé una cuota mínima de mujeres para las listas de candidatos a elecciones.

Un 38,3% de todos los candidatos eran mujeres, así como cinco de los 22 candidatos a presidente y vicepresidente. La MOE UE observó que en la administración electoral están bien representadas en las categorías administrativas de menos responsabilidad, mientras que sólo dos de los 16 jueces electorales y 7 de los 30 miembros de tribunales electorales son mujeres. A pesar de que los partidos no lanzaron mensajes electorales dirigidos a captar el voto femenino, dos cuestiones de género irrumpieron durante el último tramo de la campaña obligando a los candidatos a tomar una posición respecto al matrimonio igualitario y la despenalización del aborto. Los temas de género sólo tuvieron espacio en el programa electoral de Kuña Pyrenda.

Observación nacional

Las actuales han sido las elecciones más observadas de la historia democrática de Paraguay, con 1.500 observadores nacionales y más de 500 internacionales. Sería oportuno que la observación, tanto nacional como internacional, estuviese regulada por ley y se evitasen así equívocos en cuanto a quiénes pueden observar y en qué condiciones.

Voto y cómputo

La jornada electoral se desarrolló pacíficamente y sólo fue enturbiada por sucesos no vinculados directamente con el proceso.

Los 111 observadores de la MOE UE visitaron a lo largo del día 571 mesas electorales de los 17 departamentos del país y Asunción, en un tercio de las cuales se asistió a la apertura. En dos de

cada tres de estas mesas se dio inicio a la votación con puntualidad, debido a la ausencia de los miembros necesarios para constituir la mesa o a la impericia de los presentes.

La presencia de apoderados y veedores de los partidos en las mesas receptoras de voto fue desigual. ANR-Partido Colorado estuvo en el 82% de las mesas visitadas por la MOE UE, el Partido Liberal Radical Auténtico en el 51% y UNACE en el 30%. Fuera de los tres grandes partidos, sólo Frente Guasú (18%), Partido Patria Querida (9%) y Avanza País (8%) tuvieron una presencia más que testimonial.

Los procedimientos electorales se ejecutaron, generalmente, con corrección. Se respetó ampliamente el derecho a votar y la integridad del voto, afectada sólo ocasionalmente por una salvaguardia no muy estricta del secreto del sufragio, debida casi siempre a la mala disposición de los cuartos oscuros. Los observadores sólo tuvieron constancia de 3 denuncias formales en las mesas visitadas, y otras 13 informales que no dieron lugar a reclamaciones oficiales.

Las dos irregularidades más frecuentes fueron el acarreo de votantes, que se observó en una de cada 8 mesas, y la presencia de material de campaña en los alrededores de los locales de votación. El protocolo de cierre y cómputo de resultados se siguió igualmente con orden y tranquilidad, si bien con ciertos retrasos y la lógica tensión de la espera de los resultados.

Con anterioridad a la jornada electoral, prácticamente desde que llegó al país el 2 de marzo, la MOE UE obtuvo numerosos testimonios creíbles de distintas modalidades de torcer la voluntad de los votantes, que van desde el reparto de bienes a la compra o venta del voto, una práctica teóricamente castigada con penas de cárcel en Paraguay, y que practican fundamentalmente los dos partidos con más recursos, la ANR y el PLRA. La credibilidad de estos testimonios se basa en que fueron facilitados por representantes de los partidos que compraron los votos o por miembros de tribunales y juzgados electorales en nueve de los diecisiete departamentos del país.

En las cercanías de la jornada electoral del 21 de abril, miembros de la MOE UE observaron directamente indicios sólidos de compra de votos en los departamentos de Caaguazú, Cordillera, Boquerón y Alto Paraguay, y el transporte masivo de votantes a sus locales de votación. La más impactante de las prácticas irregulares observadas es el encierro de habitantes de comunidades indígenas en espacios cercados al aire libre (*corralones*), donde se les da de comer y beber hasta que llega la hora de votar, después de la cual se los devuelve a sus comunidades de origen. Los hechos se observaron en tres instancias distintas con indígenas del distrito Mariscal Estigarribia, en el departamento de Boquerón, otras tres veces en el distrito Teniente Irala Fernández, en el departamento de Presidente Hayes, y una en el distrito Loma Plata, también en el departamento de Boquerón. En los siete casos observados, los organizadores fueron miembros de la ANR. La MOE UE condena con firmeza este atentado a la dignidad humana.

Transmisión de los resultados electorales preliminares (TREP)

El TSJE fue capaz de cumplir con su compromiso de facilitar resultados preliminares de la elección presidencial en torno a las 8 de la noche de la jornada electoral, publicando además en Internet certificados de resultados, lo que sin duda contribuyó a la transparencia y al pronto reconocimiento del ganador de la elección presidencial. El éxito de la operación hay que atribuirlo a la serie de sistemáticos simulacros realizados por la institución en los dos meses previos a las elecciones y a la competencia profesional de los técnicos del TSJE.

El anuncio y reconocimiento de los resultados, sin embargo, se vieron amenazados por el comportamiento de algunos medios de comunicación, que divulgaron durante la jornada estimaciones de resultados electorales basadas en encuestas a boca de urna, una práctica prohibida

con claridad por el artículo 306 del Código Electoral hasta una hora después del cierre de las mesas receptoras de voto. El hecho de que se refieran a las estimaciones de los candidatos con nombres supuestos o iniciales demuestra que los medios saben que están vulnerando la ley. La violación flagrante de la prohibición no dio lugar a una actuación de la fiscalía.

Las inadmisibles declaraciones del vicepresidente del TSJE, Juan Manuel Morales, realizadas a las 11 de la mañana, avalando los resultados de estos sondeos y llamando a los partidarios del PLRA a aceptar la derrota, empeoraron aún más el potencial impacto negativo de los sondeos y obligaron al presidente del TSJE a desautorizar al magistrado Morales públicamente.

La MOE UE permanecerá en el país hasta el 16 de mayo para observar los acontecimientos pos-electorales, así como la tabulación de resultados oficiales de los cómputos provisorios de los tribunales electorales y el escrutinio definitivo del TSJE.

La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) ha estado presente en Paraguay desde el 2 de marzo 2013 tras haber recibido una invitación del Gobierno de Paraguay y del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). La Misión ha estado encabezada por la observadora jefe, Renate Weber, miembro del Parlamento Europeo, de Rumanía. En total, la MOE UE desplegó 111 observadores de los 27 Estados miembros de la UE y Noruega a lo largo del país, para observar todo el proceso electoral de acuerdo con las leyes de Paraguay y con los compromisos internacionales y regionales para las elecciones adquiridos por el país. Una delegación de 7 miembros del Parlamento Europeo, encabezada por el europarlamentario Ignacio Salafranca, también se unió a la misión y suscribe plenamente esta declaración. La MOE UE es independiente en sus hallazgos y conclusiones, y se adhiere a la Declaración de Principios de la Observación Electoral Internacional, firmada en Naciones Unidas en octubre de 2005. Durante la jornada electoral, los observadores visitaron 571 mesas, en los 17 departamentos del país y Asunción para observar la votación y el cómputo. La MOE UE permanecerá en el país hasta el 16 de mayo para observar los acontecimientos pos-electorales, así como la tabulación de resultados, y en el plazo de dos meses después de la conclusión del proceso electoral publicará un informe final que contendrá recomendaciones detalladas. La MOE UE desea expresar su agradecimiento al Gobierno de Paraguay y al TSJE y otras autoridades de Paraguay por su cooperación y asistencia en el curso de las actividades de observación. La MOE UE también agradece a la Delegación de la Unión Europea en Paraguay y a las legaciones diplomáticas de los Estados miembros de la Unión Europea residentes en Paraguay por su apoyo a lo largo del proceso.

Una versión electrónica de esta declaración preliminar está disponible en la página web de la Misión (www.eueom.eu/paraguay2013). Para más información, por favor contacten a:
Ricardo Martínez de Rituerto, jefe de prensa de la MOE UE, Tel. +595 986103926, ricardo.mderituerto@moeuepy.eu



PRELIMINARY STATEMENT

A well-administered electoral process strengthens democracy in Paraguay, despite shortcomings in the legal framework and its enforcement

Asunción, 23 April

Summary

- Election Day was calm with an exemplary civic conduct and one of the highest recorded levels of participation in the country's democratic history. Electoral procedures were followed and respected, with some exceptions, such as the massive bussing of voters and the presence of campaign materials in the vicinity of polling centres.
- The Superior Tribunal of Electoral Justice (TSJE) conducted the elections with competence and transparency. The partisan distribution of positions at all levels of the electoral administration could be revised in the future, especially at the level of polling stations, which were only comprised by members of the three main parties.
- The transmission of preliminary results functioned as foreseen and contributed to reinforcing transparency of the process and acceptance of results. Infringement of the prohibition to disclose exit polls, and some unacceptable declarations by the TSJE Vice-President, could have compromised the E-Day success.
- The EU EOM received numerous credible testimonies regarding vote-buying by the main parties. Over the two days preceding the elections, the EU EOM directly observed solid indications of these practices as well as the existence of seven '*corralones*,' where indigenous voters from the Boquerón and Presidente Hayes departments were rounded up and their votes bought. The EU EOM firmly condemns this infringement on human dignity.
- The legal framework provides an adequate basis for the conduct of democratic and genuine elections. The legislation has been recently improved; however, it is still necessary to review certain aspects to bring them fully in line with the international principles and commitments to which Paraguay subscribes.
- The campaign environment was generally peaceful. Freedom of assembly, movement and expression was ensured. Nevertheless, the polarization between the two main contenders increased over the final period of the campaign, intensifying its negative tone. It was a campaign of accusations without genuine political debate.
- The existing campaign financing regulations were insufficient, with no legal limits or controls on campaign expenditures, this hampered transparency and a level playing field.
- The EU EOM observed some examples of the abuse of public resources. Public officials including members of the government participated together with candidates in numerous inaugurations of public works and political rallies.
- The Paraguayan media largely covered the electoral campaign. Community radios offered an important alternative to the main tendencies of content production, increasing the level of pluralism. The EU EOM media monitoring results show the private media committed multiple infractions, including non-compliance with provisions regulating the distribution of paid airtime among contestants, the campaign silence period and the publication of opinion and exit polls.

Preliminary Findings

Background

Taking into account that parliamentary terms expire on 1 July 2013 and the presidential on 15 August 2013, and complying with constitutional provisions, the Superior Tribunal of Electoral Justice (TSJE) called General Elections for 21 April 2013. These elections were for the President and Vice-President, 45 senators and 30 substitutes, 80 deputies and 80 substitutes, 17 Governors, 228 members of the departmental Councils and 228 substitutes and 18 members of PARLASUR and 18 substitutes.

After the 2008 elections, and despite losing the presidency, the National Republican Association/Colorado Party (ANR) remained the largest political party in both Houses of Parliament, with 34 out of 80 seats in the Chamber of Deputies and 15 out of 45 seats in the Senate. The Authentic Radical Liberal Party (PLRA) was represented by 29 deputies and 14 senators.

An unstable political environment, and internal frictions within the ruling coalition of President Fernando Lugo's Patriotic Alliance for Change and PLRA, resulted in a controversial 24 hour impeachment process that ended with the President's ousting on 22 June 2012. President Lugo was succeeded by Vice-President Federico Franco, of the PLRA. Mercosur and Unasur harshly condemned what they viewed as a 'parliamentary coup' and both organisations decided unanimously to suspend Paraguay's membership.

The EU EOM Paraguay observes only the presidential and legislative elections and will refer to the other polls only in relation to their political significance at national level and inasmuch as they impact on the conduct of the presidential and parliamentary elections. These elections are not only important for the democratic development of the country, but also represent a key step towards the reintegration of Paraguay in the region.

Legal Framework

Overall, the legal framework provides an adequate basis for the conduct of elections in line with the international principles and obligations to which Paraguay subscribes. Paraguay's recent efforts to improve its election legislation have resulted in positive changes. However, certain provisions should still be considered, for example, those that regulate the right to suffrage, candidate registration and the appeal of results. Also, the Electoral Code, the Criminal Code and the Constitution should be harmonized to resolve existing inconsistencies and a number of administrative resolutions aimed at regulating legal voids need to be incorporated.

Of primary concern is the lack of enforcement of existing laws. Some obligations and prohibitions defined by the law are merely declarative, as the law does not provide any consequence for their non-compliance, such is the case of the prohibition to be affiliated to more than one party. On the other hand, while the Electoral Code establishes sanctions for some breaches of the law, such as violation of the obligation to vote, it fails to outline procedures for their implementation and as a consequence sanctions are not applied.

In Paraguay, rulings on unconstitutionality produce effects *inter partes* and not *erga omnes*. That is, these rulings do not invalidate the norms declared unconstitutional; rather they affect only the complainant. Contradictory rulings on the constitutionality of several articles of the Electoral Code, have exempted some from their compliance while others remained subject to them,

contravening as a result, the principles of equality before the law and rule of law, basic pillars for the conduct of any election process.

Such has been the case with the articles of the Electoral Code that regulate the timeframe of the electoral campaign and the publication of electoral surveys. Some parties and media outlets invoked their unconstitutionality alleging that these articles were contrary to rights to freedom of expression and press. While some rulings declared the unconstitutionality of these articles, exempting in these cases the plaintiff from their observance, other rulings rejected that the same articles were unconstitutional.

Election Administration

The TSJE carried out the tasks assigned in the election calendar in a professional and timely manner, adopting transparent decisions and giving due account to parties. A minority of political forces consider, however, that the TSJE is not an independent institution due to the manner in which the three main political parties (ANR, PLRA and UNACE) and their party agents on E-Day collectively agreed on the selection of the magistrates who directed or appointed polling station staff.

This collective agreement is more problematic at polling station level as it implies the complete exclusion of all other parties and at all levels of the electoral administration, reducing their role to that of mere witnesses on E-Day. The adoption of a mechanism to open positions at polling stations to more parties could significantly increase the confidence of political actors in those responsible for organizing elections. The exclusion of political parties from polling stations has very important implications in Paraguay, where polling station staff are by law entitled to the last word on the validity of votes cast.

Party quotas reach an extreme as parties elect thousands of temporary workers for the election body, which decreases the resources of the TSJE to promote its regular public servants based on professional merit. Furthermore, the allocation of economic and human resources within the electoral administration is very uneven and seems to respond in some cases more to party interests than to real institutional needs.

Voter Registration

Political actors accept the electoral census as a valid and reliable instrument, which enables the right to vote to all those who are willing and able to vote.

Taking note of the fact that many young adults do not register on the electoral roll, the main political forces agreed on a legal reform at the beginning of 2012. Since then, all those who turned 18 up to one day before the elections automatically entered into the electoral register. This measure will reduce in a short space of time the large number of youth who are not registered. However, in order for registration to make any real sense, this measure will have to be accompanied by campaigns to promote the vote, especially if voting continues to be mandatory.

The automatic register does not end all problems associated with the voter register. The lack of coverage of some citizens that have never been included in the civic register and the imperfect removal of deceased citizens are two issues that have been identified by the TSJE. The EU EOM urges the authorities to continue with mass campaigns to issue national ID's in the most

marginalized rural areas, which will contribute to improving the inclusive nature of the electoral register. As for the removal of deceased voters, apart from the current practice of making digital versions of death certificates, the TSJE could look at the automatic removal from the register of those citizens who have not exercised the right to vote in several consecutive elections.

Lastly, the number of voters registered abroad (21,981 people, or barely 0.6% of the register) was insignificant in these elections due to a lack of budget. The EU EOM believes that the electoral administration and the powers of State should negotiate to provide the necessary funds to register the largest number possible of Paraguayan residents abroad.

Registration of Candidates

In line with the electoral calendar, on 3 March, the TSJE certified 607 lists of candidates with a total of 11,658 candidates to compete for 746 positions.

The registration of candidates was inclusive. Six complaints pertaining to candidate registration were lodged, all of which were resolved according to the established procedure. However, some regulations should be reviewed to bring them fully in line with the international obligations ratified by Paraguay, to allow, for example, the participation of independent candidates.

On the other hand, the law does not ensure the effective resolution of electoral disputes arising from candidate registration. The deadline to nominate candidates was 15 February. However, three appeals in the primaries, filed by PLRA and Avanza País, were not resolved by the TSJE until 15 April, which was well beyond the deadline for registration. At the time of report writing, another appeal in the primaries of the PLRA was still pending.

Campaign Environment

The campaign started on 18 February (on 20 March in the media) and finished on 18 April. The vast majority of participants did not respect these deadlines.

The campaign environment was generally peaceful. Freedom of assembly, movement and expression were ensured and no major incident was reported. Nevertheless, the polarization between the two main contenders increased over the final period of the campaign, intensifying its negative tone. The confrontation between two candidates, Horacio Cartes from the ANR and Efraín Alegre from Alianza Paraguay Alegre (APA), dominated the campaign which was active and visible but in some areas rather low key.

Two debates, with the participation of four candidates selected on the basis of the opinion polls, took place on 17 and 24 March. Frente Guasú objected to the selection criteria and lodged an unsuccessful request for legal protection.

The campaign was driven by personality rather than political programs. More than programmes and political discussions, the citizens witnessed a campaign of accusations with the insistent repetition of slogans and emotional promises without specific solutions.

The electoral agreement between UNACE and PLRA had the effect of increasing the intensity of serious accusations of corruption against politicians who allegedly abused their positions for financial or other benefits. These charges created a tense atmosphere and transmitted a negative image of politics.

The EU EOM observed some examples of the abuse of public resources in the campaigns led by PLRA and ANR. Public officials and sometimes members of government participated alongside PLRA candidates in numerous inaugurations of public works and political rallies in the departments of Amambay, Caazapá, Guairá, Itapúa, Misiones and Paraguari. The ANR acted in a similar way in departments where it governs, including in Alto Paraguay, Alto Paraná, Boquerón and Itapúa.

Campaign Financing

To enhance the transparency of the sources of party financing and in the use of resources, amendments to 15 articles of the Electoral Code were enacted in 2012. However, these positive changes were not applicable in these elections since the amendments were passed after elections were announced, therefore, the regulations on party and campaign financing in force were insufficient, with no limit or control for campaign expenditures. The enormous difference in economic resources between the two largest parties, ANR and PLRA, and the other contestants was evident throughout the campaign period. The current law on party financing did not provide effective mechanisms for control or auditing. There are no limits to donations to parties and no limits on expenditures.

Media

A large number of media outlets freely and actively covered the election campaign, providing a plurality of views. Despite the increasing importance of social media, citizens still rely mostly on traditional media for information on political issues, with newspapers setting the public agenda of electronic media. A remarkable number of community radios were involved in important civic education and voter information projects both in Spanish and Guaraní languages, increasing the level of media pluralism. The TSJE was engaged in a praiseworthy voter education campaign through the electronic media.

Employing a variety of formats, the Paraguayan electronic media started to cover the activities of the political actors competing for the general elections long before the official start of the political campaign. While media coverage of the campaign was mainly focused on a limited number of contestants (those with greater popularity and higher financial resources), the EU EOM was surprised to observe that less prominent contestants sometimes failed to benefit from the opportunity to access free airtime during the last ten days of the campaign, as ensured by the Electoral Code.

On the other hand, and in practice, the TSJE's instructions regulating the timeline for transmissions ("preferably between 6:00 PM and 22:00 PM and according to each media's convenience") undermined the equal treatment of contenders. Several media dodged the Electoral Code's prohibition to fix higher tariffs for electoral advertising than for commercial announcements and the requirement to notify the TSJE regarding tariffs for electoral advertising within 8 days after the official announcement of pending elections.

In two cases, TV channels with larger audiences decided not to broadcast paid electoral advertisements on the assumption that their aggressive content was not in keeping with the Electoral Code. The EU EOM considers that the media should not be responsible for making such decisions. The EU EOM media monitoring results show the private media committed multiple

infractions of the provisions regulating the campaign silence period and the publication of opinion and exit polls (see *infra* polling and counting).

Despite a constitutional prohibition for media owners to be political candidates in presidential, legislative and local elections, the EU EOM observed that several contestants own local radio and TV stations or exercise indirect influence on media outlets owned by close relatives. Compared to previous elections, an increasing number of journalists stood as candidates in this electoral race, with a tendency to abuse media visibility to gain popularity.

A few cases of intimidation of journalists gave rise to concern about how their difficult economic situation increased their vulnerability to pressures from political parties, authorities and media owners. The lack of legislation guaranteeing access to public information is not fully in line with regional and international commitments that Paraguay has ratified.

Participation of Women

Under the Constitution, women enjoy the same rights as men. Also, the Constitution explicitly provides for the promotion of the access of women to public functions. The legislation provides for affirmative action mechanisms to increase the number of women in elected positions. The Electoral Code stipulates that for primaries, every fifth candidate must be a woman. The law further states that women may be placed in any position on the list. As a result, most are placed in unwinnable positions. There is no gender quota for candidate lists for elections.

Women make up 38.3 % of the candidates. Two of the 22 candidates for President and Vice-President were women. While the EU EOM observed that women are well represented in lower administrative positions of the Electoral Justice, only two of the 16 electoral judges and 7 of the 30 members of the Electoral Tribunals are women. Although parties and candidates did not deliver campaign specific messages addressed to women voters, in the last two weeks, public debates on two gender related topics gained media attention, forcing presidential candidates to position themselves on the issues of same-sex marriage and the decriminalization of abortion. Gender related issues were well covered in the electoral programme of only one party, Kuña Pyrenda.

Domestic Observers

These general elections were the most observed elections in the democratic history of Paraguay. There were 1,500 national and more than 500 international observers. It would be advisable that both national and international observation be regulated by law, to avoid misunderstandings as to who can observe and under what conditions.

Polling and Counting

Election Day was calm and was only altered by events not directly linked to the elections.

The 111 EU EOM observers visited 571 polling stations across 17 departments and in Asunción during the day. Observers attended the opening in one third of the polling stations visited. In two out of every three observed polling stations, polling did not start punctually due to the absence of some of the polling station members or to inadequate training.

There was an uneven presence of party agents (*apoderados* and *veedores*) at polling centres and polling stations. ANR-Partido Colorado was present at 82% of the polling stations visited by the EU EOM; the Partido Liberal Radical Auténtico at 51%, and UNACE at 30%. Out of the three largest parties, only Frente Guasú (18%), Partido Patria Querida (9%) and Avanza País (8%) had a significant presence.

In general, the election procedures were carried out correctly. The right to vote was widely respected. The integrity of the vote was only affected by slack interpretation of the secrecy of the vote, mostly due to the poor positioning of voting booths. EU observers only noted 3 formal complaints in the polling stations visited, as well as another 13 that did not result in official complaints.

The two most frequent irregularities were the massive bussing of voters, which was observed in one out of every eight polling stations, and the presence of campaign materials in the vicinity of polling centres. Closing and counting procedures were followed in an orderly and peaceful manner, although with some delays and the predictable tension while waiting for the election results.

In the period leading up to E-Day, and almost since its arrival in the country on 2 March, the EU EOM received many credible reports of voter coercion, such as the distribution of gifts and the buying and selling of votes. This practice is theoretically punishable by prison sentences in Paraguay and was mostly practiced by the two parties with the largest financial resources (ANR and PLRA). The credibility of these reports is based on the fact that they were obtained from party representatives who bought the votes themselves or by members of Electoral Tribunals and Courts in nine of the 17 departments in the country.

As E-Day approached, EU EOM members directly observed clear signs of vote-buying in the departments of Caaguazú, Cordillera, Boquerón and Alto Paraguay, and the massive bussing of voters to their polling centres. The most shocking of the observed irregular practices was the rounding up of members of indigenous communities in fenced, open-air spaces (*corralones*), where they were given food and drink until the time to vote, after which time they were sent back to their communities. This practice was observed on separate occasions, three times with the indigenous of Mariscal Estigarribia, a district of Boquerón department, three times in Teniente Irala Fernández, a district in the Presidente Hayes department, and once in Loma Plata, also in Boquerón department. In the seven cases observed, the organizers were members of the ANR. The EU EOM firmly condemns this assault against human dignity.

Transmission of preliminary results (Preliminary Results Programme TREP)

The TSJE succeeded in its commitment to release preliminary results for the presidential election at around 8PM on E-Day, also publishing results certificates on the Internet. This fact undoubtedly contributed to the transparency and quick acknowledgement of the winner of the presidential election. The success of the operation must be attributed to a series of systematic simulations conducted by the institution in the two months prior to the election as well as to the professional competence of its technicians.

The announcement and acknowledgement of results, however, were put at risk by the behaviour of some media outlets, which aired results projections based on exit polls during E-Day, something which is clearly forbidden by article 306 of the Electoral Code until one hour after the polling stations are closed. The fact that the media referred to the candidates with fake names or initials shows that the media know they are breaking the law.

The unacceptable declarations by the TSJE Vice President, Juan Manuel Morales, issued at 11:00 in the morning, endorsing the results of the exit polls and calling the PLRA sympathizers to face defeat, aggravated even more the potentially negative impact of the polls and forced the TSJE President to publicly discredit Morales.

The EU EOM will stay in the country until 16 May to observe the post-electoral events, as well as the tabulation of provisional results at the Electoral Tribunal and the definitive counting at the TSJE.

The European Union Election Observation Mission (EU EOM) has been present in Paraguay since 2 March following an invitation from the Government of Paraguay and the Superior Tribunal of Electoral Justice (TSJE). The Mission is led by Chief Observer, Renate Weber, Member of the European Parliament (Romania). In total, the EU EOM deployed 111 observers from 27 EU Member States and Norway across the country to assess the whole electoral process in accordance with international and regional commitments for elections as well as the laws of Paraguay. A delegation of seven members of the European Parliament, headed by Ignacio Salafranca MEP, also joined the mission and fully endorses this Preliminary Statement. The EU EOM is independent in its findings and conclusions and adheres to the Declaration of Principles for International Election Observation signed at the United Nations in October 2005. On E-Day, observers visited over 571 polling stations in all 17 departments of Paraguay and in Asunción to observe voting and counting. The EU EOM will remain in country to observe post-election developments and the tabulation of results and will publish a final report, containing detailed recommendations, within two months of the conclusion of the electoral process. The EU EOM wishes to express its appreciation to the Government of Paraguay and the TSJE and other Paraguayan authorities, political parties and civil society as well as the people of Paraguay for their cooperation and assistance in the course of the observation. The EU EOM is also grateful to the Delegation of the European Union to Paraguay and the European Union member states' diplomatic missions resident in Paraguay for their support throughout.

An electronic version of this Preliminary Statement is available on the Mission website (www.eueom.eu/paraguay2013). For further information, please contact:
Ricardo Martínez de Rituerto EU EOM Press Officer, Tel. +595 986103926, ricardo.mderituerto@moeuepy.eu

European Union Election Observation Mission
Hotel Sheraton. Avenida Aviadores del Chaco 2066, Asunción



COMUNICADO DE PRENSA

CONCLUSIONES PRELIMINARES

UN PROCESO BIEN ADMINISTRADO QUE FORTALECE LA DEMOCRACIA DE PARAGUAY, A PESAR DE INSUFICIENCIAS EN EL MARCO LEGAL Y EN SU APLICACIÓN

Asunción, 23 de abril de 2013.- Renate Weber, jefa de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), ha presentado en presencia de Jean-Pierre Audy, representante de la delegación del Parlamento Europeo, las conclusiones preliminares de la observación del proceso electoral en Paraguay realizada por la MOE UE desde su llegada al país el pasado 2 de marzo. La Misión considera que Paraguay ha vivido un proceso electoral bien administrado que fortalece la democracia en el país, a pesar de las insuficiencias en el marco legal y en su aplicación.

"Quiero felicitar el pueblo paraguayo por su ejemplar comportamiento cívico en esta jornada electoral, coronado con una de las más altas participaciones de la historia democrática del país. Espero que este mandato de la ciudadanía paraguaya sea utilizado por las recién elegidas autoridades para mejorar el marco legal y para reforzar las instituciones democráticas de Paraguay a fin de hacerlas más eficaces y eficientes", dice Weber.

"Tengo la esperanza de que estas elecciones den lugar a la normalización de las relaciones políticas entre la República de Paraguay y el Mercosur", agrega Audy. "Con vistas a las negociaciones abiertas para el acuerdo de asociación con la Unión Europea, las buenas prácticas democráticas son un elemento de confianza esencial".

El TSJE dirigió el proceso con competencia y transparencia y el buen funcionamiento del TREP contribuyó a la aceptación de los resultados. No obstante, la vulneración de la prohibición de divulgar encuestas de boca de urna y unas inadmisibles declaraciones del vicepresidente del TSJE pudieron comprometer el éxito del proceso.

La MOE UE considera que el reparto partidario de todos los niveles de la administración electoral podría ser revisado, especialmente en las mesas receptoras de voto, ahora compuestas sólo por los tres partidos mayoritarios, y llama la atención sobre el hecho de haber observado sólidos indicios de compra de votos por los dos partidos mayoritarios. La Misión fue testigo de la existencia de siete *corralones* donde se encerró a votantes indígenas de los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes a quienes se compró el voto. La MOE UE condena este atentado a la dignidad humana.

La Misión permanecerá en el país hasta el 16 de mayo para observar los acontecimientos postelectorales, así como la tabulación de resultados oficiales de los cómputos provisionales de los tribunales electorales y el escrutinio definitivo del TSJE. El informe con las conclusiones finales de la MOE UE se hará público entre 30 y 60 días después de la celebración de los escrutinios.

La versión íntegra de las conclusiones preliminares está disponible en la web de la MOE UE: www.eueom.eu/paraguay2013

Contacto para la MOE UE Paraguay 2013

Prensa: Ricardo Martínez de Rituerto +595 (0) 986 103 926 ricardo.mderituerto@moeuepy.eu