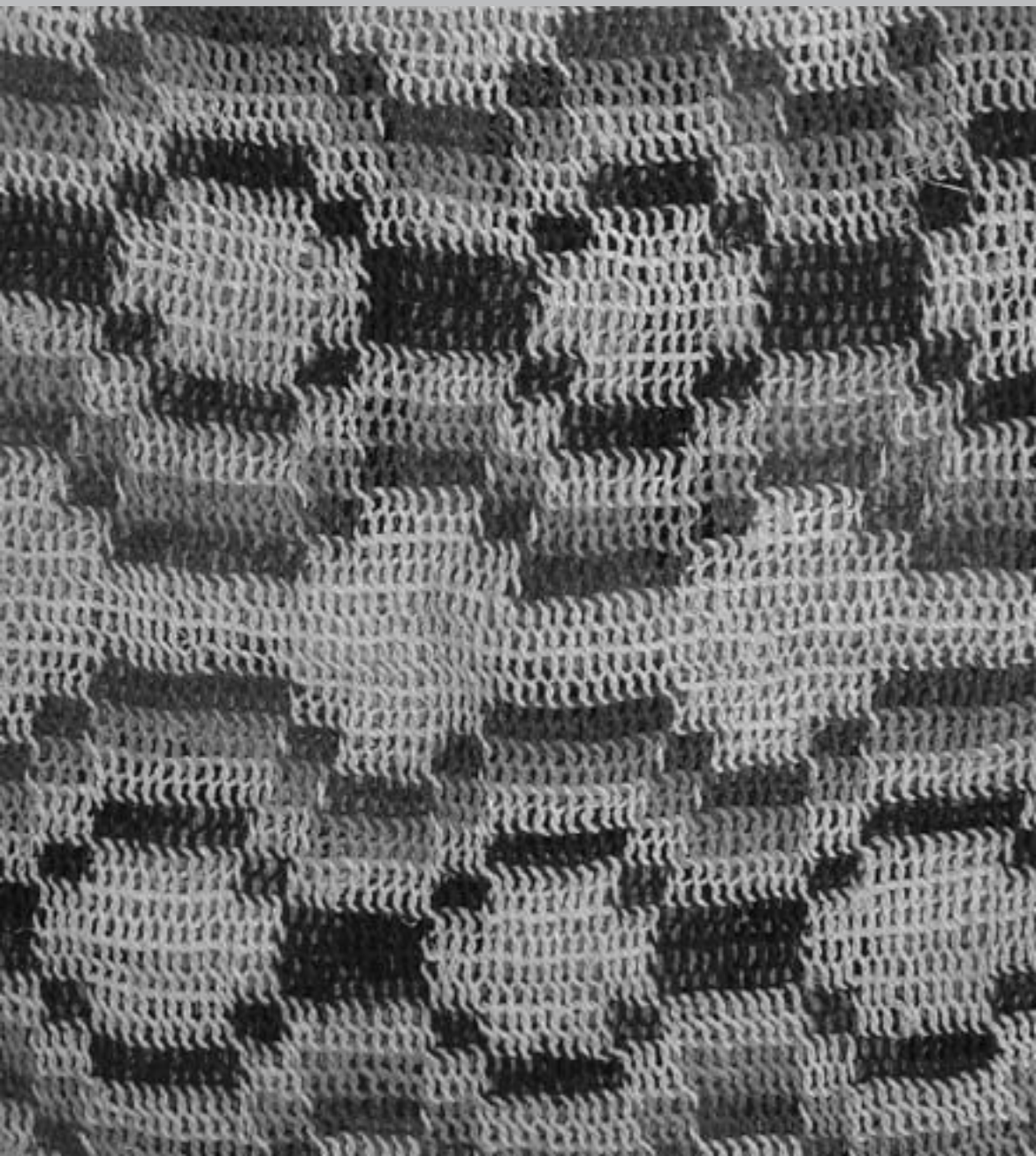


Derechos políticos





Instituciones en crisis... derechos en crisis

Enrique Gauto Bozzano

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

Se sigue produciendo una profunda y continua caída de legitimidad y credibilidad de las instituciones encargadas de garantizar la vigencia de los derechos políticos. El sistema electoral corrompido, el mantenimiento de criterios frágiles, pero a la vez muy rígidos para la utilización de mecanismos de participación ciudadana, el nulo avance de propuestas legislativas, y la falta de cambios significativos en el funcionamiento de partidos políticos, siguen conduciendo al vaciamiento de la institucionalidad y del sistema democrático, necesarios para crear las condiciones favorables que permitan el ejercicio de estos derechos por parte de la ciudadanía.

■ *Marco constitucional*

A los efectos del presente capítulo, se considerará el contenido base de los derechos políticos a los artículos constitucionales que van del 117 al 126. En tal sentido, se presentará a continuación las implicancias de cada artículo para los derechos políticos.

El artículo 117, llamado expresamente “de los derechos políticos” contiene dos ideas fundamentales: por un lado, el derecho de todo ciudadano y ciudadana de participar en los asuntos públicos, y por el otro, el compromiso del Estado de promover el acceso de la mujer a las funciones públicas¹. La primera idea fundamental de este artículo a su vez se complementa con el artículo 1 de la Constitución Nacional, en la parte que textualmente menciona que “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista...”.

Otro contenido esencial de los derechos políticos, se encuentra en los artículos 118 y 119 de la Constitución Nacional, que abordan el sufragio. En el artículo 118 se incluye el tratamiento de este derecho y deber del ciudadano en forma general, destacándose como base del sistema democrático y fundado en el voto universal, libre, directo, igual y secreto, y en el escrutinio público y fiscalizado. El artículo 119 habla del ejercicio del sufragio en las organizaciones intermedias.

En cuanto al artículo 120, el mismo define quiénes tienen calidad de electores y elegibles. Respecto a electores, establece que son aquellos ciudadanos paraguayos con dieciocho años cumplidos y con radicación en el país. Los artículos 121 al 123 abordan lo que podrían considerarse como herramientas de participación y de intervención de la ciudadanía en asuntos públicos: el referéndum y la iniciativa popular.

Por último, en los artículos 124 al 126 se incluyen aspectos referentes a los partidos y movimientos políticos, y a la participación del ciudadano y ciudadana en los mismos. Los tres artículos exponen las condiciones y el perfil general que deben tener los partidos y movimientos, mientras que el artículo 125 también explica el derecho que tiene el ciudadano y ciudadana de asociarse y así formar parte de los mismos.

Se puede, pues, apreciar que los derechos políticos implican un contenido amplio, que abarca el derecho de participación ciudadana a través de distintos mecanismos, el derecho al sufragio, la obligación de Estado de promover la participación de la mujer, y aspectos referentes a los partidos y movimientos políticos y al derecho de asociarse a ellos.

1 Artículo 117 de la Constitución Nacional “De los derechos políticos”: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas.

■ *Participación ciudadana: sin cambios en el aspecto legal*

Ninguna ley nueva y tampoco avances en el estudio parlamentario de las propuestas

En el periodo que abarca este informe, no se han aprobado nuevas legislaciones que favorezcan el ejercicio de la participación ciudadana. Y tampoco han habido avances en el estudio de las propuestas legislativas que se encuentran para su tratamiento en el Parlamento, específicamente dos, ambas elaboradas y presentadas por organizaciones sociales.

En agosto del año pasado, el denominado Grupo Impulsor de la Participación Ciudadana, integrado por varias organizaciones sociales, presentó al Parlamento el “Proyecto de Ley de Participación Ciudadana”, que fue girado a cinco comisiones para su estudio. Hasta el momento, ninguna comisión ha emitido un dictamen al respecto².

Otra propuesta presentada al Parlamento, también en agosto del año pasado, fue un proyecto de reforma de la Ley Orgánica Municipal (Ley 1294/87)³. El proyecto, que fue elaborado y presentado por un colectivo de organizaciones⁴, propone, en lo referente al derecho a la participación ciudadana, la reglamentación para la convocatoria y realización de audiencias públicas⁵. En tal sentido, establece que las municipalidades podrán convocar a dichas audiencias, pero que también la ciudadanía, con determinados requisitos, podrá solicitar la convocatoria obligatoria a las mismas. En el proyecto también se estipulan algunos casos en los cuales las municipalidades están obligadas a convocar a audiencias públicas, para la discusión del proyecto de presupuesto municipal y para la rendición de cuentas de la gestión municipal; en ambos casos las audiencias serán una vez al año.

Otro caso de convocatoria obligatoria será para la discusión de algunos proyectos de ordenanza⁶. También, esta propuesta establece una reglamentación para la participación ciudadana en las sesiones plenarios de las Juntas Municipales⁷.

2 Para mayor información sobre este proyecto de ley, ver: Gauto Bozzano, Enrique, en “*Derechos Humanos en Paraguay 2006*”, CODEHUPY, Asunción, 2006, pp. 231-232. En dicho artículo este proyecto de ley aparece con el nombre de “Mecanismos de Participación Ciudadana en la gestión pública”, producto de un involuntario error del autor de dicho artículo, que escribió tal nombre del proyecto teniendo como referencia la primera denominación que había tenido el mismo, antes de ser presentado al Parlamento.

3 Según informaciones proveídas por integrantes de organizaciones sociales que elaboraron esta propuesta, en agosto la misma se presenta como Anteproyecto ante la mesa de entrada de la Cámara de Diputados y, luego de obtener el apoyo de diputados/as de distintas bancadas, se convierte en proyecto de ley en octubre del mismo año.

4 El colectivo de organizaciones está integrado por la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), la Asociación de Juntas Municipales del Paraguay (AJUMPA), la Red de Mujeres Municipales del Paraguay, la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay (RCCP), la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM), Alter Vida. Cuenta con la asistencia técnica y financiera de USAID.

5 La reglamentación de las audiencias públicas se encuentra en los artículos 73 al 76 del mencionado proyecto de ley.

6 Artículo 74 del citado proyecto de ley.

7 Artículos 77 al 79 del mismo proyecto de ley.

Inicialmente este proyecto había sido remitido a las comisiones de Legislación, de Asuntos Constitucionales, y de Asuntos Municipales. En el trámite del estudio, se consideró pertinente que el mismo se concentre en la última comisión mencionada, la cual ya emitió un dictamen recomendando su aprobación con pequeñas modificaciones⁸.

Es importante acotar que, en muchos municipios, desde fines de la década pasada se vienen realizando audiencias públicas para elaboración del presupuesto municipal en forma participativa, ya sea a iniciativa de la ciudadanía de la localidad o de la Municipalidad. Estas audiencias han favorecido la participación e incidencia ciudadanas en las políticas públicas en sus localidades, por lo que resultaría muy positivo que la Ley Orgánica Municipal reglamente e incorpore este espacio como una obligación legal en varios casos para todas las municipalidades del país.

Las dos propuestas legislativas aquí expuestas, de ser aprobadas, implicarían un avance en las garantías para el ejercicio de participación ciudadana previsto en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

■ *Participación de la mujer sigue siendo tema postergado*

Ningún cambio en el aspecto legal y algunos hechos mínimos de participación, marcaron este tema durante el periodo que abarca este informe. En cuanto a la cuestión legal, tímidos intentos se han dado este año en el Parlamento para modificar el inciso r) del artículo 32 del Código Electoral, que actualmente establece que la participación de mujeres en las listas para cargos electivos de partidos y movimientos políticos, no debe ser menor del 20%, normativa que en la práctica más bien ha servido para mantener situaciones discriminatorias hacia la mujer⁹. Las propuestas legislativas, que hasta el momento no han tenido eco favorable en el Congreso, plantean que dicho porcentaje aumente al 50%.

Respecto a participación de mujeres en cargos públicos, 13 han sido electas como intendentas en diversas localidades en el marco de las elecciones municipales realizadas en el 2006. Esto implica que el 5,7% de ciudadanos/as electos/as como intendentes/as han sido mujeres, lo cual

8 Este párrafo fue elaborado en base a informaciones proveídas por integrantes del grupo de organizaciones que elaboraron y presentaron el proyecto.

9 Sobre este tema, el Informe Sombra de la CEDAW del año 2004 expresa que el 20% de cuota establecido en dicha normativa "...es la única medida de acción positiva puesta en marcha por el Estado paraguayano para mejorar el acceso de mujeres a espacios de poder", y que "...actualmente representa un obstáculo para producir un aumento sostenido del acceso de mujeres a cargos electivos de decisión y general igualdad en este campo". Entre los factores, dicho informe expresa "a) al aplicarse sólo en las candidaturas internas partidarias, las listas que finalmente los partidos presentan a elecciones nacionales o municipales ni siquiera llegan a tener un 20% de mujeres. b) Debido al sistema de alternancia establecido, las pocas mujeres candidatas generalmente quedan en lugares con menor expectativa de elegibilidad. c) Su efecto es prácticamente nulo cuando los escaños o lugares en juego son pocos. d) (...) el escaso porcentaje obligatorio para los partidos es manejado por estas instituciones como un techo para las candidaturas femeninas...". Extraído del libro "Informe CEDAW – Vigilancia ciudadana sobre los derechos humanos de las mujeres en Paraguay", editado por CLADEM Paraguay, la Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP) y el Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1ª edición, Paraguay, 2005, p. 62.

representa un porcentaje muy bajo, que definitivamente no condice con el espíritu de la Constitución de la promoción del acceso y participación de la mujer a funciones públicas.

■ *Derecho al sufragio: La importancia del voto se sigue devaluando*

Diversos aspectos afectaron a este derecho en el periodo del informe. El ejercicio del sufragio está legislado en varios artículos de la Ley 834/96 que establece el Código Electoral.

Elecciones municipales 2006: entre el alto ausentismo, las típicas irregularidades en el día de votación y la polémica creada sobre las urnas electrónicas

Las elecciones municipales realizadas en noviembre de 2006, han registrado la menor participación de votantes de toda la transición. Solamente un 49,9% de los electores habilitados ha votado. Este hecho resulta preocupante desde la perspectiva de que el sufragio representa uno de los derechos fundamentales del ciudadano y ciudadana en el sistema democrático. Claramente, una baja participación electoral de alguna forma muestra la disminución de la credibilidad de la ciudadanía en cuanto al valor de este derecho.

	<i>Participación electoral (%)</i>	<i>Ausentismo (%)</i>
Elecciones municipales (1991)	80	20
Elecciones generales (1993)	69	31
Elecciones municipales (1996)	83,31	16,69
Elecciones generales (1998)	80,54	19,46
Elecciones para vicepresidente (2000)	60,72	39,28
Elecciones municipales (2001)	54,49	45,51
Elecciones generales (2003)	64	36
Elecciones municipales (2006)	49,9	50,01

Fuente: Los datos de 1991 y 1993 fueron extraídos del Diario Última Hora, 22 de noviembre de 2006, p. 3. Dicho diario presentó los datos 1991 teniendo como fuente a medios de comunicación, y los de 1993 a la Justicia Electoral. Los datos de las elecciones de 1996, 1998, 2000 y 2001 corresponden cifras de la página web del TSJE (www.tsje.gov.py); mientras que los porcentajes de las elecciones 2006 fueron elaborados a partir de cifras de la citada página web.

Las últimas elecciones municipales tampoco fueron la excepción respecto a habituales irregularidades y faltas electorales ocurridas en días de votación. Compra de cédulas, más de una persona en el cuarto oscuro al momento de votar, ausencias de ciudadanos/as designados/as para la integración de las mesas receptoras de votos, cambio de local de votación de ciudadanos/as sin consentimiento de los mismos, sustitución de algunas urnas electrónicas con problemas, realización de votación con papeletas en algunas localidades donde se previó el voto electrónico al constatarse inconvenientes insalvables con la instalación de las urnas electrónicas, fueron, entre otras, las irregularidades y faltas electorales ocurridas.

En cuanto a la utilización de urnas electrónicas, y complementando lo expresado en el párrafo anterior, fueron mínimas las dificultades en el funcionamiento de dicho mecanismo para la votación de la ciudadanía, cuya utilización se previó en mayor medida que las papeletas¹⁰. Sin embargo, sí se produjo una fuerte polémica respecto a las urnas electrónicas, cuestión que se abordará en el siguiente punto.

Las urnas electrónicas como tema de debate permanente

Mas allá del dato mencionado sobre su utilización, en las semanas previas a la realización de estas elecciones se produjo un fuerte debate entre el Partido Colorado (ANR) y varios partidos de oposición sobre la confiabilidad de las urnas electrónicas. Las objeciones a ellas se dieron desde muchos sectores y movimientos internos del Partido Colorado, aunque sin exponer pruebas concretas que puedan invalidar la utilización de las mismas¹¹, y mientras la oposición en general defendía su uso. En el periodo de preparación y auditoria de las urnas, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) dispuso la recarga de datos en 2.000 urnas electrónicas, tras detectar algunas fallas en el funcionamiento de las mismas¹². Finalmente, unos días antes de las elecciones, representantes técnicos de todos los partidos políticos suscribieron un documento expresando su conformidad respecto a la utilización de las urnas electrónicas¹³.

Sin embargo, las urnas siguieron siendo tema de debate en el ámbito político, principalmente con miras a las elecciones internas de los partidos y movimientos políticos, previstas para el mes de diciembre de este año, a fin de definir candidaturas para las elecciones generales del 2008. En tal sentido, específicamente desde sectores internos de la ANR prosiguieron los cuestionamientos a las urnas, con argumentos alejados de fundamentos técnicos. En este marco también se ubica un proyecto presentado al Parlamento por el diputado colorado Juan Darío Monges para dejar sin efecto la utilización de urnas electrónicas¹⁴. Esta coyuntura finalmente culminó con la decisión del Tribunal Electoral de dicho partido de utilizar 100% de papeletas para las elecciones internas¹⁵. Mientras, por el lado de la oposición, el tribunal electoral del Partido Liberal Auténtico (PLRA) decidió que la totalidad de las y los afiliados para votar en las internas, lo hará a través de urnas electrónicas.

Un argumento que se ha utilizado mucho respecto a las urnas, es que pueden ser manipuladas. Sobre este punto, es importante aclarar que, si

10 Según información recabada de la página web del Tribunal Superior de Justicia Electoral (www.tsje.gov.py), para las elecciones municipales 2006 un 65% de las y los electores registrados en el padrón electoral lo iba a hacer con dichas urnas, y un 35% con papeletas. En varias localidades del país se previó una votación con el 100% de urnas electrónicas, y en algunas solamente con papeletas.

11 Sobre las urnas electrónicas, "El fiscal electoral Carmelo Caballero dijo que hasta hoy no existe ni una sola denuncia formal de fraude que se haya cometido con las máquinas...". Diario Última Hora, 30 de agosto de 2007, versión digital (www.uhora.com.py).

12 Diario La Nación, 13 de noviembre de 2006, p. 3.

13 Diario Última Hora, 14 de noviembre de 2006, p. 4.

14 Página web de la Cámara de Diputados (www.camdip.gov.py). Disponible en: <<http://www.camdip.gov.py/index.php?pagina=noticia&id=1100>>

15 Diario Abc Digital, 1 de setiembre de 2007, [En línea] <www.Abc.com.py>

se aplican los procedimientos técnicos establecidos para su uso, disminuyen altamente las posibilidades de manipulación, y de esta forma los argumentos que buscan invalidar el uso de las mismas pierden fuerza. Por tanto, las urnas electrónicas se convierten en un mecanismo mucho más confiable que las papeletas.

Otro argumento en el desordenado debate, ha sido que las urnas electrónicas son inconstitucionales, porque no permiten el escrutinio público y fiscalizado que exige la Constitución. Sobre esto, es importante tomar en cuenta que, si se considera la interpretación extensiva del concepto de escrutinio adoptada desde la doctrina más autorizada en la materia, que lo entiende no sólo como el conteo de los votos, sino también como un conjunto de momentos y etapas que implica la participación previa de los apoderados de partidos y movimientos políticos en las auditorías de las urnas, la fiscalización posterior, conjuntamente con los veedores y electores, y la intervención permanente del organismo electoral competente en las distintas etapas, las urnas electrónicas claramente son constitucionales¹⁶.

Por tanto, y a la luz de la normativa legal vigente, la decisión del Tribunal Electoral de la ANR viola la disposición de la Ley 2851/05, que establece la obligatoriedad de la utilización de urnas electrónicas en las elecciones internas de los partidos políticos. Según dicha ley, la única posibilidad de no uso de las urnas puede darse por fallas técnicas o materiales que se detecten el mismo día de la votación. Por tanto, los tribunales electorales de los partidos, obligatoriamente, deben prever la organización de las elecciones internas con urnas electrónicas y teniendo solamente como alternativa las papeletas en caso que se detecten problemas en el funcionamiento de las urnas electrónicas el día de votación.

Si bien faltaría aún ajustar algunos aspectos de la legislación en el Código Electoral sobre las urnas electrónicas, la normativa disponible hasta el momento obliga y reglamenta claramente su utilización para elecciones internas de los partidos políticos, y autoriza suficientemente su uso para las elecciones generales¹⁷.

Desde la perspectiva de garantizar el ejercicio del derecho al sufragio a través del voto, la implementación de las urnas electrónicas tiene por objetivo cuidar y salvaguardar con mayor seguridad la decisión tomada por la o el elector en el voto, y así eliminar o al menos reducir las diversas posibilidades de violación de su elección al utilizar papeletas.

16 Párrafo elaborado en base a un documento interno de Decidamos, elaborado en el marco de la Campaña "Por un Paraguay con más democracia", que actualmente se encuentra implementando. A su vez, dicho documento toma como referencia, para el concepto de "escrutinio", el Diccionario Electoral elaborado y editado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Segunda edición, Costa Rica, 2000, pp. 499-500.

17 Párrafo basado en un documento interno de Decidamos, elaborado en el marco de la Campaña "Por un Paraguay con más democracia", actualmente en implementación.

■ *Caída de credibilidad y confianza en el TSJE*

En el periodo de este informe, muchas dificultades se han dado en el funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), la principal entidad encargada de organizar las elecciones y de garantizar la plena vigencia del derecho al sufragio a través del voto.

Poco después de las elecciones municipales, el presidente de dicho organismo, Juan Manuel Morales -que recientemente había asumido al cargo-, resolvió destituir al director de Informática, Ricardo Lesme, argumentando incapacidad en su labor al frente de dicha dirección. Esta resolución se dio en un contexto en el cual la ANR, previamente a las elecciones mencionadas, exigía que dicho funcionario fuera destituido, por considerarlo responsable de varias irregularidades en la organización de las elecciones y que perjudicarían al Partido Colorado¹⁸.

Como repercusión de esta destitución, y sumada a una decisión de Morales de no dejar la presidencia transitoria del organismo al ministro Alberto Ramírez Zambonini, los partidos de oposición con representación parlamentaria (PLRA, PEN, PPQ, UNACE, PPS) decidieron presentar un pedido de juicio político a Morales y a otro de los ministros, Rafael Dendia, por actuar en la misma línea de Morales¹⁹. Ante la falta de votos necesarios para lograr el juicio político, dichos partidos les exigieron su renuncia. Sin embargo, ello no ha ocurrido, pero estos hechos perjudicaron la credibilidad del TSJE, en un contexto donde las elecciones generales del 2008 ya estaban en la agenda pública. Y en dicho contexto, varios sectores de la oposición empezaron a alertar sobre supuesta instalación de un plan para realizar un gran fraude electoral en el 2008 a favor de la ANR, impulsado por los ministros Morales y Dendia²⁰.

Otro hecho que también hace a la desgastada relación entre partidos de oposición y los ministros Morales y Dendia, tuvo que ver con el cuestionamiento de los primeros acerca de un informe de uno de los técnicos del TSJE, que analiza algunos problemas sucedidos el día de las elecciones municipales, en el sentido de que dicho informe estaría adulterado²¹.

A esta coyuntura, debe agregarse la decisión de la oposición de repudiar a Morales por su actuación durante la dictadura stronista, sobre la base de informaciones en medios de comunicación que señalaban a Morales como informante (pyrague) del régimen dictatorial stronista²².

En este contexto, resulta clara la pérdida de confianza en el TSJE, imagen que ya antes de estos hechos la ciudadanía percibía como deteriorada. Entonces, es evidente que todo esto afecta y despierta desconfianza en

18 Diario La Nación, 14 de diciembre de 2006, p. 7.

19 Diario Abc color, 25 de enero de 2007, versión digital (www.Abc.com.py).

20 Diario Abc color, 11 de abril de 2007, p. 7.

21 Diario Abc color, 14 de febrero de 2007, p. 2.

22 El 24 de abril de 2007 los senadores Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA), Miguel Carrizosa (PPQ), Emilio Camacho (PEN) y Herminio Chena (UNACE) presentaron un proyecto de declaración "que repudia al señor Juan Manuel Morales por sus actividades en la época stronista y exige su renuncia al Tribunal Superior de Justicia Electoral". Tomado de la página web de la Cámara de Senadores (www.senado.gov.py).

cuanto a salvaguardar y garantizar plenamente el derecho al sufragio de todo ciudadano y ciudadana. ¿Qué ocurre si la institución encargada de garantizar la vigencia de un derecho ciudadano no tiene la confianza de la población?

- *El ciudadano como elector: ¿se le está dando la importancia que se merece?*

Persisten obstáculos constitucionales y legales

La Constitución Nacional establece que la o el ciudadano, para ser elector/a, debe tener radicación definitiva en el país. Esto automáticamente prohíbe que las y los ciudadanos paraguayos que viven en el extranjero puedan votar. En tal sentido, muy pocas voces se han escuchado en el terreno político sobre la intención de cambiar esta normativa constitucional, que claramente vulnera el derecho ciudadano de ser elector/a.

En cuanto al aspecto legal –cuestión que, como se verá, está relacionada con el siguiente tema a ser abordado en este apartado–, no existe normativa que garantice plenamente el texto constitucional contenido en el artículo 120. Al cumplir 18 años, en la práctica, el ciudadano/a no adquiere automáticamente la calidad de elector; ello recién sucede al inscribirse en el Registro Cívico Permanente. En tal sentido, parlamentarios del Partido Patria Querida han presentado a la Cámara de Diputados, en octubre de este año, un proyecto de ley que establece que aquellos ciudadanos y ciudadanas que cumplan 18 años automáticamente pasarán a formar parte del Registro Cívico Permanente. Dicho proyecto fue girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, y de Legislación y Codificación²³.

Registro Cívico Permanente: entre nuevas inscripciones, viejos vicios, y nuevas formas propagandísticas de los partidos políticos

Coincidiendo con la fecha de cierre de este informe, se clausuraba el periodo de inscripción en el Registro Cívico Permanente, para la correspondiente elaboración del padrón electoral que se utilizará en las elecciones generales del 2008. Según datos de la Justicia Electoral, se registró un aumento importante de ciudadanos y ciudadanas inscriptos/as (unos 59.000 más)²⁴ y que de esta manera estarán habilitados para votar en las elecciones generales del próximo año.

Por otro lado, y dentro de lo que podría también configurarse como un hecho que afecta la credibilidad del TSJE, se ubican los viejos vicios que persisten al momento de confeccionar y depurar este registro que posteriormente sirve como padrón electoral. Antes y después de las elecciones municipales, algunos partidos de oposición y medios de comunicación denunciaron la existencia de nombres de personas fallecidas dentro del padrón, muchos casos de un mismo número de cédula para más de una persona, entre otras varias irregularidades. Estos hechos de ninguna manera favorecen y tampoco respetan al ciudadano/a como elector/a.

23 Cámara de Diputados. Sesión N° 27 del 11/10/2007. Disponible en: <www.camdip.gov.py>

24 TSJE. ¿Cuántos votaran en las generales? 15/11/07. Gacetilla de prensa. Disponible en: <www.tsje.gov.py>

Durante el periodo que implicó la inscripción en el Registro Cívico Permanente, se pudo constatar una nueva modalidad implementada por los partidos políticos, para invitar a la ciudadanía a inscribirse. Tanto el partido de gobierno como algunos partidos de oposición, colocaron carteles y *gigantografías* en calles y avenidas principalmente de la capital, en los que casi la totalidad del espacio lo ocupaba la imagen del candidato o candidata a presidente de la República o la imagen de algún candidato/a a determinado cargo electivo –aunque en dichos carteles no se menciona si es o no candidato/a–, mientras que la invitación a inscribirse en el Registro, aparecía en letras pequeñas y en un espacio muy escaso. Si bien estas propagandas no implican directamente una violación de la ley electoral, las mismas, por su forma de presentación pública aquí descrita, denotan más bien la intención de promocionar a los/as candidatos/as a cargos electivos en futuras elecciones, en este caso, para elecciones internas con miras a las elecciones generales del próximo año.

Referéndum e iniciativa popular: Ni cambios legales ni utilización de estos mecanismos

No se han registrado modificaciones, en cuanto a la normativa legal que reglamenta la utilización de estos mecanismos (artículos 259 al 265 del Código Electoral), y tampoco ellos han sido utilizados en el periodo que abarca este informe. En el caso del referéndum, el cual puede ser impulsado tanto desde la ciudadanía como desde el Parlamento, en agosto del año pasado se ha presentado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley “De Participación Ciudadana” (ya mencionado anteriormente en este artículo). Esta propuesta, cuyo estudio no ha tenido avances en el mencionado cuerpo legislativo, incluye la figura del referéndum departamental y municipal.

Respecto a la utilización del referéndum, ha persistido en el debate público la intención del sector oficial de la ANR –liderado por el propio presidente de la República– de realizar una enmienda constitucional para incluir la figura de la reelección presidencial. Por un lado, el oficialismo de la ANR ha presentado públicamente el dictamen de algunos juristas, exponiendo que puede realizarse la inclusión de dicha figura por enmienda. De ser así, se realizaría un referéndum. Por otro lado, varios sectores de partidos de oposición, así como un grupo de ex convencionales constituyentes del año 1992, desacreditaron la posibilidad de una enmienda, ya que consideraron que el único camino válido es la reforma.

Con relación a la iniciativa popular –mecanismo tampoco utilizado durante el periodo del informe–, el proyecto de ley mencionado también plantea cambios referentes a esta figura, regulada en los artículos 266 al 275 del Código Electoral. La propuesta en cuestión propone que la cantidad de firmas necesarias para presentar proyectos de ley al Parlamento a través de iniciativa popular se reduzca de 2% a un 0,5% de las y los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente. También el proyecto presentado por el Grupo Impulsor de organizaciones sociales, propone que se incorporen las figuras de iniciativa popular departamental e iniciativa po-

pular municipal, para poder presentar proyectos de ordenanzas departamentales y municipales²⁵.

De todas formas, a 15 años de vigencia de esta Constitución, ha sido nula la utilización de estos mecanismos, a excepción de una oportunidad en que se recurrió a la iniciativa popular. El empleo de estos mecanismos, pueden constituir una forma importante de participación ciudadana. Es fundamental, pues, la revisión de las reglamentaciones establecidas en el Código Electoral, de modo a establecer criterios más flexibles que faciliten su utilización²⁶.

Partidos y movimientos políticos: Derecho de asociación con luces y sombras. Y prosiguen esfuerzos por esclarecer el financiamiento político

Son varios los partidos, movimientos políticos y alianzas que se han creado y que han obtenido el reconocimiento legal correspondiente por parte de la Justicia Electoral. Dentro del periodo de este informe, se constata el reconocimiento de tres nuevos partidos políticos²⁷, cinco movimientos y dos alianzas²⁸. Podría decirse, que el surgimiento de estos nuevos colectivos políticos se da en una coyuntura pre electoral bastante intensa pero, haciendo un análisis desde la perspectiva del derecho a la asociación en partidos y movimientos políticos, establecido en el artículo 125 de la Carta Magna, esto representa un aspecto positivo en el ejercicio y vigencia de este derecho político.

Otro hecho que puede incluirse como un aspecto positivo es la aprobación y promulgación de la Ley 3212/07, que amplía disposiciones del Código Electoral, incluyendo así la figura de las Concertaciones entre movimientos y partidos políticos. Esta figura, es importante aclarar, guarda diferencias con las alianzas.

En cuanto a aspectos negativos de este derecho, nuevamente se han dado varias denuncias de ciudadanos y ciudadanas que constataron que aparecían en los padrones de ciertos partidos políticos sin haber firmado papel o documento alguno que autorice su afiliación a los mismos. En este

25 Las propuestas legislativas sobre referéndum e iniciativa popular que aquí aparecen, fueron facilitadas por integrantes del Grupo Impulsor de organizaciones sociales que trabajó en la elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Participación Ciudadana, documento en el cual se encuentran las citadas propuestas.

26 (...) *"nuestra Constitución y leyes reglamentarias regulan frágilmente el referéndum y la iniciativa popular para presentar un proyecto de ley. Dicho sea de paso, casi nunca se utilizó la iniciativa popular, salvo una vez, y cuando se utilizó dijeron 'muchas gracias, ya tenemos un proyecto igual'. Otra es el Referéndum, tampoco utilizado en 15 años de Constitución. Al contrario, hay un artículo inclusive sobre las materias que no pueden ser objeto de referéndum: tratados y relaciones internacionales, expropiaciones, cuestiones impositivas, tributarias, etc. ¿Y por qué no sería bueno preguntar si qué nos parecen los tratados internacionales, el Mercosur o Itaipú o el que fuera? Para más no son vinculantes, sino que el Legislativo que es el único que decide si se hace o no y si es vinculante o no. Así planteadas no satisfacen esas dos instituciones".* Seall Sasiain, Jorge, Ponencia "Garantías de la Constitución Nacional para la participación política", presentada en la Mesa de Análisis "Estado Laico: una conquista hacia las libertades y derechos de la ciudadanía", organizada por Decidamos, 24 de setiembre de 2007.

27 Uno de estos tres partidos recuperó su status de tal, ya que anteriormente se le había retirado el reconocimiento al dejar de cumplir los requisitos necesarios para seguir siendo partido político.

28 Datos elaborados en base a información contenida en la página web del TSJE <www.tsje.gov.py>.

sentido, a más de expresar sus buenas intenciones de subsanar esta violación a la libertad de asociación, ni los organismos electorales de dichos partidos ni el TSJE han tomado acción alguna para corregir esta falencia.

El tema del financiamiento de los partidos y movimientos políticos siguió siendo un tema emergente en el periodo del informe. Si bien la Constitución Nacional no establece con debida claridad lo relacionado a este punto, sí el tema del financiamiento político puede incluirse en lo relativo a la naturaleza de los partidos políticos, tal como se denomina el artículo 124 de la Constitución, y también en lo referente al artículo 126 donde se establecen las prohibiciones a los partidos y movimientos, particularmente el inciso a) del mismo. El Código Electoral también establece normativas en cuanto al financiamiento y patrimonio de los partidos, en los artículos 67 a 70, y 276 a 284.

En informes anteriores, ya se había manifestado la preocupación sobre este tema, principalmente teniendo en cuenta las grandes sumas de dinero gastadas por algunos partidos políticos en campañas electorales, la falta de transparencia en la utilización que los mismos hacen de los recursos que poseen, y el surgimiento de “candidatos-empresarios”²⁹.

En tal sentido, se han dado iniciativas tanto desde organizaciones sociales como desde el sector parlamentario para establecer mayores y mejores regulaciones al financiamiento de los partidos y movimientos políticos. Así surge una iniciativa desde el denominado Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, integrado por varias organizaciones sociales, que viene realizando diversas labores y actividades encaminadas a mejorar la normativa legal en este aspecto³⁰. Este colectivo de organizaciones ha elaborado un anteproyecto de ley que aún no fue presentado al Parlamento, pero de todas formas este grupo impulsor ha venido realizando lobby y teniendo entrevistas con parlamentarios de diversos partidos políticos con representación parlamentaria, en la búsqueda que uno de ellos se haga cargo de la presentación del anteproyecto de ley. También ha realizado lobby con varios sectores sociales interesados en el tema³¹.

Desde el sector parlamentario, existen al menos dos iniciativas concretas y presentadas al Congreso: un proyecto de ley del diputado Edmundo Rolón, febrero de 2005, cuyo tratamiento finalmente quedó a cargo de la denominada Comisión Bicameral de Reforma del Código Electoral, aunque esta instancia lleva tiempo sin reunirse³²; y otro proyecto presentado en octubre de este año por el diputado Cándido Aguilera, que plantea

29 Para más información sobre este tema, ver: Colmán, Brigitte (Decidamos), “*Calidad democrática: otro año perdido para pensar la participación más allá del voto*”, en “*Derechos Humanos en Paraguay 2005*”, CODEHUPY, Asunción, 2005, pp. 328 a 330; Bareiro, Paz (Decidamos), “*A la sombra de un proyecto reeleccionista*”, en “*Derechos Humanos en Paraguay 2006*”, CODEHUPY, Asunción, 2006, pp. 265 a 267.

30 Para más información sobre la iniciativa del Grupo Impulsor, ver: Bareiro, Paz (Decidamos), “*A la sombra de un proyecto reeleccionista*”, Op. Cit., pp. 266-267.

31 Este párrafo fue elaborado con la información facilitada por integrantes del Grupo Impulsor para la regulación del Financiamiento Político.

32 Según información proveída por el Grupo Impulsor para la Regulación del Financiamiento Político, dicha Comisión Bicameral lleva más de dos años sin reunirse.

básicamente la reducción del subsidio electoral, pero a su vez que el pago de los subsidios se haga en forma mensual³³.

Los derechos políticos en debate: Hacia las elecciones generales 2008

Especial importancia merece el debate que ya está instalado, tanto en el ámbito político como en la opinión pública, sobre la legalidad o no de algunas candidaturas presentadas para la Presidencia del país.

Particular atención merecen las candidaturas de Fernando Lugo y Lino Oviedo. El debate en torno a la situación de Lugo, se centra en la pregunta de si la renuncia que el mismo ha presentado al Vaticano ya lo habilita para ser candidato a presidente. En este contexto, el sector oficialista de la ANR ha expresado que, llegado el momento, presentará un pedido de impugnación de su candidatura; mientras, tanto Lugo como los partidos y movimientos integrantes de la Alianza Patriótica para el Cambio -por la cual se candidata Lugo- expresan que no existe impedimento alguno para que sea candidato.

En cuanto a Oviedo, recientemente la Corte Suprema de Justicia ha resuelto su libertad definitiva, en cuanto al caso del intento de golpe de Estado de abril de 1996, por el que Oviedo tuvo una condena de 10 años, que empezó a cumplirla en el 2002. Unas horas después de conocerse resolución, Oviedo se reinscribió en el Registro Cívico Permanente.

En ambos casos, uno de los aspectos centrales de este debate fue la posibilidad de influencia política que pudiera darse en el Poder Judicial para lograr la impugnación de Lugo, y la que se pudo haber dado para que la Corte Suprema de Justicia otorgue la libertad definitiva a Oviedo en el caso mencionado.

En torno al caso Oviedo, muchas han sido las críticas que ha sufrido la Corte, que no solamente se dirigen a señalar su error en la sentencia dada, sino a las repercusiones negativas que esta sentencia conlleva para la ya decaída imagen de la máxima instancia judicial³⁴.

El objetivo en este informe no es el abordar la situación legal de Lugo y Oviedo, sino expresar una preocupación manifiesta, y sentida por gran parte de la ciudadanía, acerca de cómo, en muchas ocasiones, el cumplimiento de la Constitución y de las leyes está sujeto a intereses políticos del momento. Preocupa que, en el fondo, lo que prime no sea si la ley está siendo o no aplicada correctamente, sino qué es lo importante para

33 Cámara de Diputados. Asuntos tratados. 5/10/07. Disponible en:< www.camdip.gov.py>.

34 Jorge Silvero Salgueiro, analiza el caso y opina *"El fallo en cuestión, que absolvió de culpa y pena al Sr. Lino Oviedo, es un rotundo contrasentido, pues justamente el órgano encargado de defender la Constitución es quien liberó de toda responsabilidad a la persona que por sus propios actos generó la mayor y más prolongada crisis constitucional desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1992. Por ello, la gestión actual de la Corte Suprema de Justicia es altamente deplorable y, daña profundamente la imagen internacional del país al dejarnos como una nación que no es capaz de defender su institucionalidad democrática"*. En: "La fiesta de San Jorge", Diario Última Hora, 9/11/07, p. 26. Columna de Jorge Silvero (Profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica de Asunción).

los sectores políticos predominantes en la coyuntura. Así, en este caso, la posibilidad o no de Lugo y Oviedo de tener derecho a ser elegibles para cargos públicos (condición que puede tener todo ciudadano según criterios generales establecidos en el artículo 120 de la Constitución) se ubica en un debate en el cual el criterio constitucional y legal no es privilegiado; y ello claramente afecta y menoscaba la esencia de este derecho.

En conclusión, los casos de Lugo y Oviedo constituyen –y seguramente seguirán constituyendo– razones claras para preguntarse si realmente existe o no un Poder Judicial independiente, cuyas instancias garanticen la vigencia de los derechos ciudadanos más allá de los intereses de ciertos sectores políticos, y apliquen la ley únicamente en función de criterios jurídicos.

■ *Recomendaciones*

Sobre el derecho a participar en los asuntos públicos (art. 117 primera parte)

- ▶ El Congreso debe avanzar en el estudio de las propuestas presentadas sobre participación ciudadana, de manera a crear y promover mecanismos y formas de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El proyecto de Ley de Participación Ciudadana y la propuesta de reforma de la Ley Orgánica Municipal, deben ser motivo de especial atención del Parlamento, para facilitar y promover la vigencia de este derecho.

Sobre la promoción del acceso a la mujer a las funciones públicas (art. 117 última parte)

- ▶ Debe modificarse el inciso r) del art. 32 del Código Electoral, y que el mismo establezca el 50% de mujeres en las listas de los cargos electivos de los partidos, y en forma alternada desde los primeros lugares.
- ▶ Es necesario también crear otros mecanismos legales y administrativos que mejoren y aumenten la participación y acceso de la mujer a las funciones públicas.

Sobre el derecho al sufragio (arts. 118 y 119)

- ▶ Los jueces y fiscales electorales, en coordinación y con apoyo del TSJE, deben actuar con mayor fuerza y rigor ante las diversas faltas y delitos electorales cometidos en los días de elecciones, de forma a salvaguardar este derecho ciudadano fundamental.
- ▶ El TSJE debe implementar las medidas correspondientes para hacer cumplir la ley que obliga a todos los partidos y movimientos políticos a utilizar urnas electrónicas en sus elecciones internas.
- ▶ Deben fortalecerse los esfuerzos, tanto desde el TSJE como desde los partidos y movimientos políticos, de garantizar un correcto funcionamiento de las urnas electrónicas para las elecciones internas como así también para las próximas elecciones generales.

- ▶ La inestabilidad y crisis institucional que afecta al TSJE debe ser rápidamente solucionada. No ayuda al panorama político la fuerte caída de credibilidad de la institución encargada de organizar las próximas elecciones generales.

Sobre el/la ciudadano como elector/a (art. 120)

- ▶ Deben crearse mecanismos, tanto legales como administrativos, que faciliten la incorporación de las y los ciudadanos al Registro Cívico Permanente, para que los mismos adquieran el status de electores, tal como lo establece la Constitución.
- ▶ Los partidos y movimientos políticos deben dejar de utilizar, para próximos periodos de inscripción, propaganda engañosa para invitar a la ciudadanía a inscribirse en el Registro Cívico Permanente, ya que realmente lo que hacen es promocionar a los candidatos y candidatas a cargos electivos, incumpliendo con el periodo de propaganda electoral establecida en la ley.
- ▶ El TSJE debe realizar acciones concretas para eliminar vicios y errores que aún persisten dentro del padrón electoral, para así asegurar la confiabilidad del mismo, sobre todo de cara a las próximas elecciones generales.

Sobre el referéndum y la iniciativa popular (arts. 121 al 123)

- ▶ El Parlamento debe avanzar en el estudio de las propuestas presentadas para flexibilizar y posibilitar el uso de estos mecanismos de participación e incidencia ciudadanas en los asuntos públicos.

Sobre los partidos/movimientos políticos y la libertad de asociación a los mismos (arts. 124 al 126)

- ▶ Los distintos partidos políticos deben emprender acciones conjuntas para eliminar los casos de doble y de hasta triple afiliación de ciudadanos y ciudadanas, que claramente afectan del derecho de asociación a dichos espacios.
- ▶ Es necesario establecer mayores regulaciones para el financiamiento de los partidos y movimientos políticos, y de esa manera garantizar la transparencia en la obtención de los recursos por parte de los partidos y movimientos.