

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ASUNCIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN CIENCIAS JURÍDICAS



**“LA CUOTA NATIVA COMO VÍA PARA GARANTIZAR LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS A CARGOS PÚBLICOS DE
ELECCIÓN POPULAR EN EL PARAGUAY”**

Autor

Gerardo Luis Morales Melgarejo

Tutor

Prof. Dr. José María Caballero Galeano

Asunción – Paraguay

2022

Gerardo Luis Morales Melgarejo

**“LA CUOTA NATIVA COMO VÍA PARA GARANTIZAR LA REPRESENTACIÓN
POLÍTICA DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS A CARGOS PÚBLICOS DE
ELECCIÓN POPULAR EN EL PARAGUAY”**

Tesis presentada a la Dirección de Investigación y Proyectos de la Universidad Autónoma de
Asunción como requisito parcial para la obtención del título de Magíster en Ciencias
Jurídicas.

Tutor: Prof. Dr. José María Caballero Galeano

Asunción - Paraguay

2022

Gerardo Luis Morales Melgarejo

La cuota nativa como vía para garantizar la representación política de los pueblos originarios
a cargos públicos de elección popular en el Paraguay.

Total, de páginas: 127

Tutor: Prof. Dr. José María Caballero Galeano, MSc

Tesis de Magister. Maestría en Ciencias Jurídicas – Edición V (MCJ5).

Universidad Autónoma de Asunción- Asunción, Paraguay, 2022

Áreas temáticas: Derecho Constitucional y Electoral.

La cuota nativa como vía para garantizar la representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular en el Paraguay

Esta tesis de maestría fue evaluada y aprobada en fecha __/__/__ para la obtención del título de Magíster en Ciencias Jurídicas.

Calificación: _____

Miembros de la Mesa Examinadora:

Nombre

Firma

Prof. _____

.....

Prof. _____

.....

Prof. _____

.....

Dedicatoria

A mi familia, por el apoyo incondicional de siempre.

Agradecimientos

Al Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), por intermedio de su Ministro Presidente Dr. Jaime José Bestard.

A la Dra. Sara Villalba, por la invaluable colaboración, el testimonio y las informaciones que condujeron a la elaboración de esta investigación.

Al maestro José Manuel Caballero, por las orientaciones oportunas y rigurosas durante los años de vinculación académica.

A los compañeros de trabajo de la Justicia Electoral y a los magistrados electorales que aportaron sus conocimientos y experiencias para que este trabajo alcance su estado actual.

La cuota nativa como vía para garantizar la representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular en el Paraguay

Autor: Gerardo Luís Morales Melgarejo

Orientador: Prof. Dr. José María Caballero Galeano, MSc

Resumen

Esta tesis analizó los aspectos que contempla el marco normativo electoral para garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay. Además, indagó las implicancias o efectos jurídicos de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay, así como los beneficios que podría alcanzar la implementación normativa de cuotas electorales en favor de dicha población social y electoral. El estudio se basó en un enfoque mixto mediante la aplicación de una encuesta a líderes y miembros de las comunidades indígenas con la que se indagó su percepción en torno a la cuota nativa obligatoria como vía para garantizar la participación y representación política electoral indígena, refrendada con una profunda revisión documental de marcos teóricos y normativos aplicables al caso, así como de datos estadísticos obrantes en la Justicia Electoral relacionado a las elecciones generales del 2018, y finalmente, se entrevistó a connotados especialistas y consultores dedicados al área de estudio. El trabajo de investigación se desarrolló entre julio del 2021 a abril del 2022. Los resultados que arrojó la muestra indicaron la necesidad de contar con una normativa jurídica que garantice la participación y representación indígena. Se cumplió con el objetivo de la investigación al determinar los aspectos que contempla el marco normativo electoral sobre el objeto de estudio, lo que llevó a concluir que, para el efecto, será necesaria ampliar las disposiciones establecidas en el art. 32 de la Ley 834/96, que traería como principal implicancia jurídica una mayor participación política indígena en las elecciones, y su consecuentemente representación en cargos públicos.

Palabras clave: Participación Política, Representación Política, Cuotas Electorales, Sistema Electoral, Cuota Nativa, Partidos Políticos, sufragio.

The racial quota as a way to guarantee the political representation of indigenous peoples to public positions of popular election in Paraguay

Author: Gerardo Luis Morales Melgarejo

Advisor: Prof. Dr. José María Caballero Galeano, MSc

Abstract

This thesis had analyzed the aspects contemplated by the electoral normative framework to guarantee the participation and political representation of indigenous peoples in public positions of popular election in Paraguay. In addition, it has been investigated the implications or legal effects of the figure of the mandatory racial quota in Paraguay, as well as the benefits that could be achieved by the implementation of electoral quotas in favor of social and electoral population. The study has based on a mixed approach by applying a survey to leaders and members of indigenous communities which has inquired about their perception of the mandatory racial quota as a way to guarantee indigenous electoral political participation and representation, endorsed with a documentary review of theoretical and regulatory frameworks applicable to the case, as well as statistical data from the Electoral Justice related to the 2018 general elections, and finally, specialists and consultants dedicated to the area of study were interviewed. The research work was developed between July 2021 and April 2022. The results of the sample indicated the need to have legal regulations that guarantee indigenous participation and representation. The objective of the investigation was fulfilled by determining the aspects contemplated by the electoral regulatory framework on the object of study, which led to the conclusion that, for this purpose, it will be necessary to expand the provisions established in art. 32 of Law 834/96, which would bring as its main legal implication greater indigenous political participation in elections, and consequently their representation in public office.

Keywords: Political Participation, Political Representation, Electoral Quotas, Electoral System, Racial Quota, Political Parties, suffrage.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I	15
PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	15
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	15
FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	19
<i>Pregunta principal.....</i>	<i>19</i>
<i>Preguntas Específicas:</i>	<i>19</i>
OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	19
<i>Objetivo General:</i>	<i>19</i>
<i>Objetivos Específicos:.....</i>	<i>19</i>
JUSTIFICACIÓN.....	20
VIABILIDAD	22
CAPITULO II.....	23
MARCO TEÓRICO REFERENCIAL.....	23
2.1. ANTECEDENTES O ESTADO DEL ARTE.	23
2.1.1. Participación política y participación electoral.....	23
2.1.2. Participación política indígena en América Latina	25
2.1.2.1. Bolivia.....	28
2.1.2.2. Ecuador	31
2.1.2.3. Perú.....	32
2.1.2.4. México	35
CAPÍTULO III	38
PARTICIPACIÓN ELECTORAL	38
3.1. Participación electoral indígena en Paraguay	38
3.2. Pueblos indígenas y partidos políticos en Paraguay	39
3.3. Movimientos políticos indígenas en Paraguay	40
CAPÍTULO IV.....	42
REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y SISTEMAS ELECTORALES	42
4.1. Representación política.	42
4.2. Sistema electoral. Concepto.	42
4.3. Mecanismos de representación especial. Cuotas electorales.	43
4.3.1. Cuotas electorales.....	44
4.3.2. Acto afirmativo y participación electoral de los pueblos originarios.	44
4.3.3. Cuota nativa obligatoria.	49
CAPÍTULO V	61
MARCOS NORMATIVOS RELACIONADOS A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA ELECTORAL DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.	61
5. Presentación de los marcos normativos aplicables al caso.	61
5.1. Constitución Nacional de 1992.....	61
5.1.1. De los pueblos indígenas en el derecho positivo nacional.....	61

5.1.1.2.	Reconocimiento de derechos frente a desigualdades naturales.....	64
5.1.1.3.	Reconocimiento constitucional del derecho a la participación política. Sus implicancias.	65
5.1.1.4.	Implicancias del sufragio como vía para garantizar la representación de la población indígena..	66
5.1.1.5.	Del sufragio en la organización política interna de la comunidad indígena	67
5.1.1.6.	De la población indígena y la condición de electores	68
5.1.1.7.	De la libertad de asociación en partidos o movimientos políticos	69
5.1.1.8.	Rol de la Justicia Electoral en el proceso de reconocimiento de las organizaciones políticas y en la implementación de la cuota nativa obligatoria.	69
5.1.1.9.	Implicancias de la promulgación de normas inclusivas de participación en favor de la población indígena. 70	
5.2.	<i>Instrumentos normativos internacionales.</i>	71
5.2.1.	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).....	71
5.2.2.	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).	73
5.2.3.	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.	74
5.2.4.	Convenio 169 de la O.I.T. sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes.	77
5.3.	<i>Legislación Nacional.</i>	78
5.3.1.	Ley N° 635/95, "Que reglamenta la Justicia Electoral".	78
5.3.2.	Ley N° 834/96, "Que establece el Código Electoral Paraguayo".....	85
5.3.3.	Ley N° 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas" modificada en varios artículos por la Ley N° 919/96.....	90
CAPÍTULO VI.....		92
MARCO METODOLÓGICO		92
<i>Diseño</i>		92
<i>Enfoque</i>		92
<i>Tipo de investigación</i>		92
<i>Alcance (nivel)</i>		92
<i>Área de estudio:</i>		93
<i>Delimitación:</i>		93
Temporal:		93
Espacial:		93
Geográfica		93
<i>Hipótesis</i>		93
<i>Población y muestra:</i>		93
<i>Variables</i>		94
<i>Categoría de Análisis</i>		94
a. Barreras normativas para la participación electoral:		94
b. Representación política de los pueblos originarios:.....		95
c. Cuota nativa:		95
<i>Técnicas e instrumentos:</i>		95
<i>Tratamiento de datos:</i>		96
<i>Consideraciones éticas:</i>		96
CAPÍTULO VII.....		97
RESULTADOS		97
<i>7.1. Datos cuantitativos</i>		97
7.1.1. Encuesta.....		97
<i>7.2. Datos cualitativos</i>		104
7.2.1. Participación y representación política de los pueblos indígenas en Paraguay.		104
7.2.2. Cuota nativa		105
7.2.3. Experiencias exitosas a nivel internacional sobre cuota nativa		106

7.2.4. Factibilidad.....	106
7.2.5. Barreras para la implementación de la cuota nativa	106
7.2.6. Perspectiva jurídica de la implementación de la cuota nativa.....	107
7.2.7. Beneficios en el sistema electoral paraguayo.	107
7.2.8. Criterios para construir una propuesta normativa.....	107
CAPÍTULO VIII.....	109
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
8. CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS PROPUESTOS	109
8.1. <i>Presentación del cumplimiento del objetivo general de la investigación.....</i>	109
8.2. <i>Cumplimiento de los objetivos específicos</i>	111
8.2.1 - Analizar las implicancias jurídicas de la de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay. .	111
8.2.2.- Analizar los resultados obtenidos en países de la región en torno a la aplicación de la cuota nativa obligatoria.....	113
8.2.3.- Proponer las reformas legales que deben ser introducidas en el derecho positivo nacional a fin de hacer efectiva la participación política electoral de los pueblos originarios.....	116
8.4. <i>Recomendaciones</i>	118
BIBLIOGRAFÍA	119
ANEXOS.....	122
1.- INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	122
a) <i>Cuestionario para entrevista a expertos o especialistas</i>	122
b) <i>Cuestionario para encuesta</i>	123
2.- CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES	126
3.- PRESUPUESTO	127

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo principal determinar los aspectos que contempla el marco normativo electoral para garantizar participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay, al tiempo de analizar las implicancias jurídicas de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay, analizar los resultados obtenidos en países de la región en torno a la aplicación de la cuota nativa obligatoria y proponer las reformas legales que deben ser introducidas en el derecho positivo nacional a fin de hacer efectiva la participación política electoral de los pueblos originarios.

En base a dichos objetivos se pretende vislumbrar la eficacia del derecho al sufragio de todo ciudadano indígena paraguayo, no sólo para ser beneficiario del voto popular, sino a que ese sufragio -formal y material- le permita acceder al órgano de representación política, pues ese tipo de derecho, de carácter político electoral reconocido a nivel nacional e internacional, otorga contenido y legitimación democrática a todo Estado.

La problemática objeto de estudio surge a raíz del informe final de la Misión de Observación Electoral presentado por la Unión Europea al Estado Paraguayo en relación a las elecciones generales de nuestro país, año 2018, en el que entre este y otros puntos hizo notar la prevalencia de la nula representación de los pueblos indígenas en dicho proceso electoral, afirmando que no existen cifras oficiales sobre el registro de electores indígenas, lo que dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública. Dejó en evidencia que nunca ha sido elegido un representante político indígena. Finalmente destacó que en las elecciones generales de 2018, el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP) presentó algunas candidaturas, pero sin éxito alguno.

El trabajo se apoya en pilares teóricos aportados por Nohlen (2004), McClosky, Franco –Cuervo y Flores (2009) sobre participación política y participación electoral, autores que sostienen que la participación política, como paradigma totalizador y complejo, alberga a la participación electoral como una de sus dimensiones. Además de los aportes del prestigioso jurista paraguayo Ramírez Candia y otros internacionales como Demizaky, Sartori, Woldenberg, Becerra y otros, quienes se sumergen en profundos debates en torno a la

representación política y su importancia como la actuación de un individuo en nombre de otro para defender sus intereses.

Valioso y fundamental igualmente ha sido el aporte de la prestigiosa investigadora paraguaya Sara Villalba, sobre todo para sustentar y ahondar en el complejo tema de la cuota nativa y la importancia central de entender la cosmovisión indígena en torno a procesos de participación y representación política de los pueblos originarios de Paraguay y Latinoamérica.

En cuanto a los aspectos metodológicos la tesis se asienta en el estudio no experimental, con enfoque mixto y alcance descriptivo, dado que se describe la realidad de un entorno y tiempo específico sin modificar el fenómeno estudiado. La investigación se realizó en comunidades indígenas de los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Canindeyú, dado que son los que tienen mayor población indígena, y se utilizaron técnicas de encuesta y entrevista a expertos para la obtención de muestras que aporten a la investigación.

Al respecto, la población muestral estuvo constituida por 47.881 electores que forman parte de los pueblos más numerosos de las cinco familias lingüísticas del Paraguay, específicamente 20.546 personas pertenecientes al pueblo Mbya Guaraní, de la familia lingüística Guaraní; 17.768 del pueblo Nivaclé, que forma parte de la familia lingüística Mataco Mataguayo; 2.461 del pueblo Ayoreo, perteneciente a la familia lingüística Zamuco; 8.167 del pueblo Enxet Sur, que forma parte de la familia lingüística Lengua Maskoy; y 1.939 personas del pueblo Toba Qom, perteneciente a la familia lingüística Guaicurú, que son los pueblos indígenas con mayor densidad poblacional de cada familia lingüística. El tamaño de la muestra fue de 382 electores, tomando en cuenta el tamaño total de la población de 47.881 electores, con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5 %.

En cuanto a la estructura del documento, la presente tesis sigue los lineamientos establecidos por la Universidad Autónoma de Asunción, y esta a su vez por la Normativa APA. El estudio está dividido en ocho capítulos. En el primer capítulo, se desarrolla una presentación de la investigación mediante la formulación de las preguntas y los objetivos que guían al desarrollo del trabajo con su justificación. En el capítulo segundo, tercero, cuarto y quinto, respectivamente, se desarrollan los aspectos teóricos referenciales en el estado del arte, el marco normativo vigente, así como el derecho comparado y la jurisprudencia reciente

en torno al objeto de estudio. En el capítulo sexto se expone el marco metodológico aplicado, indicando el diseño, enfoque y alcance de la investigación, la operacionalización de las variables y la formulación de las hipótesis.

En ese mismo aspecto, en el capítulo séptimo se explican cualitativa y cuantitativamente los resultados mediante el análisis de las muestras obtenidas de la encuesta, así como los datos aportados por los especialistas y la encuesta. Finalmente en el capítulo octavo se desarrollan las conclusiones respondiendo el cumplimiento o no de los objetivos propuestos explicando los aportes de la investigación y las recomendaciones en torno al mismo, así como una propuesta normativa que permita la inclusión de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay como vía para garantizar la participación política de la referida población electoral.

El estudio se realizó entre julio del 2021 a abril del 2022, con un calendario que transcurre de julio a diciembre de 2021 en su etapa de planificación y, desde enero a abril de 2022, en la fase de recolección de datos, análisis, interpretación e informe final.

La institución pública en la que se enfoca la investigación es el Tribunal Superior de Justicia Electoral, órgano constitucional responsable de organizar las elecciones nacionales o municipales, garantizando la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio. No obstante, se toman en cuenta las limitaciones que tiene la ley electoral y en su caso se proponen reformas que lógicamente deben ser resueltas en el ámbito del Poder Legislativo.

Capítulo I

Presentación de la investigación

Planteamiento del problema

El problema de investigación tiene como antecedente inmediato los informes finales de Misión de Observación Electoral presentado a la Justicia Electoral por la Unión Europea en relación a las elecciones generales de nuestro país en el año 2018, en el que, entre otros puntos, se hizo notar el nivel de la representación de los pueblos indígenas en el proceso electoral, afirmando además que no existen cifras oficiales sobre el registro de electores indígenas, lo que dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública. Esto dejó en evidencia que, si bien se constata que en las elecciones generales del año 2018 el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP) presentó algunas candidaturas, no se ha registrado un representante político indígena electo.

El citado informe de misión de observación electoral sirve al ente electoral de nuestro país como base para corregir las falencias que allí se indican para futuras elecciones, hecho éste que motiva al maestrando a analizar la situación de la participación y representación política actual de los pueblos y comunidades indígenas asentados en el territorio nacional, y realizar propuestas concretas de soluciones a dicha problemática.

Según el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012, en el Paraguay viven actualmente 112.848 indígenas (1,7% de la población total del país), de los cuales, según datos oficiales ofrecidos por la Justicia Electoral, solo el 45 % de dicha población se halla inscripta en el Registro Cívico Permanente, por ende con derecho al sufragio activo y pasivo, siendo ésta última la población en estudio. Aunque el porcentaje de población indígena sea levemente más elevado en la Región Oriental, en el Chaco existe mayor concentración de población.

La constitución de 1992 garantiza a los pueblos indígenas el derecho de participar en la vida política del país, por el contrario, las leyes electorales no le otorgan a la ciudadanía indígena un trato diferenciado e inclusivo para disponer y ejercer sus derechos reconocidos en

el artículo 65 de la Constitución, omisión que, por sí sola, ya representa un agravio a este sector de minoría, al no garantizarle sus posibilidades de participación política a partir de un principio incluyente.

Aún con la existencia de ese universo de garantías establecidas en la constitución no existe dentro del sistema electoral paraguayo disposición normativa que garantice a los ciudadanos indígenas la posibilidad material para postularse como candidatos y, por ende, integrar órganos de representación popular e intervenir en el debate, formular propuestas y tomar decisiones en torno a los asuntos públicos, tanto de la nación paraguaya como la de sus respectivas comunidades.

Esas minorías, por su condición social y ubicación geográfica, ordinariamente carecen de medios para influir en las decisiones partidistas relacionadas con la determinación de candidaturas de elección popular, situación ésta que se agrava al revisar los estatutos o cartas orgánicas de los veintiocho partidos políticos reconocidos actualmente, que no prevén cuotas nativas o espacios obligatorios de participación para los miembros de las comunidades indígenas.

Tampoco el Código Electoral vigente prevé mecanismos inclusivos basados en sus usos consuetudinarios y que permita incentivar la formación de organizaciones políticas dentro de las comunidades indígenas y, por ende, su inclusión dentro de la vida política nacional. A todo esto hay que agregar la debilidad en la conformación de partidos o movimientos políticos constituidos por miembros de los pueblos originarios que defiendan directamente sus derechos fundamentales, debido principalmente a las dificultades para el acceso efectivo del derecho a la identidad de los miembros de pueblos originarios, requisito indispensable para patrocinar su fundación y ejercer el derecho al sufragio, lo cual conlleva a una crisis de representatividad ante los poderes del Estado.

Esa situación fáctica ha significado una imposibilidad legal y material para que los ciudadanos indígenas participen en los procesos de selección, elección y ocupación de cargos de elección popular, dada la debilidad política que tienen dentro de una democracia partidista y pluralista, lo cual conlleva a una marginación o discriminación.

En ese contexto se ha identificado como causales principales que limitan la participación que trae como efecto principal la nula representación política de las comunidades indígenas en Paraguay, más o menos interrelacionadas entre sí y que son: 1.- Código Electoral vigente no establece una discriminación positiva que facilite la participación y representación política de los pueblos originarios; 2.- Las reglas para constitución de las autoridades electivas establecidas en la Legislación Electoral no previenen disposiciones inclusivas basadas en usos consuetudinarios de los pueblos originarios; 3.- Ausencia de campañas que promocionen la participación política y electoral de los pueblos originarios por parte del Estado; 4.- Los estatutos o cartas orgánicas de los partidos o movimientos políticos no establecen reglas internas que propicien la integración de listas con candidatos para cargos internos o, para que representen a la organización política para cargos públicos de elección popular; 5.- Los procedimientos establecidos en la legislación electoral para la constitución de partidos o movimientos políticos no previenen reglas de discriminación positiva en favor de los pueblos originarios que permitan facilitar la creación de una organización política integrada por los mismos; 6.- Falta de recursos económicos para cubrir costos de escrituración de acta fundacional del partido o movimiento político, así como la publicación de los edictos exigidos por ley; 7.- Los pueblos originarios no cuentan con documentos de identidad paraguaya, ni se hallan inscriptos en el RCP; 8) crisis de representatividad.

Todas estas causas traen como consecuencia inmediata la nula o escasa participación y representación política de los integrantes de las comunidades indígenas a cargos públicos de elección popular, así como la representación a cargos partidarios, los cuales siguen evidenciando la exclusión, limitación ésta que trae como resultado el nulo reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

A todo esto hay que agregar la ausencia de partidos o movimientos políticos constituidos por miembros de los pueblos originarios que defiendan directamente sus derechos fundamentales, vedada por la falta de documentos de identidad que los permita patrocinar su fundación, ni el ejercicio del sufragio, lo cual conlleva la crisis de

representatividad ante los poderes del estado que fomente la promulgación de leyes que garanticen sus derechos fundamentales.

La Constitución reconoce a los pueblos originarios su derecho a participar en la vida política, otorgando la posibilidad de elegir y ser elegidos de acuerdo con sus usos consuetudinarios, normas, procedimientos y prácticas tradicionales, pero este derecho no está regulado en nuestro sistema electoral paraguayo vigente. Esto motiva a considerar la conveniencia de establecer un marco normativo que les permita el acceso pleno a dicho derecho humano fundamental, rompiendo de esa manera el grado de marginación que tienen éstos en materia política. De lo contrario, no se estaría tutelando de forma adecuada la vigencia de sus derechos e incluso invisibilizaría sus aspiraciones como pueblos originarios, negando sin sustento ante la sociedad la capacidad que tienen para proponer y desarrollar acciones que, a partir de un esfuerzo individual y/o colectivo, les pudiera significar mejores condiciones de vida en la dinámica nacional.

Esa realidad es la que motiva el desarrollo del presente trabajo, pues ante la omisión normativa se considera necesaria la intervención del poder legislativo mediante la introducción de profundas reformas al sistema electoral paraguayo que permitan efectivizar el derecho a la representación política real de los ciudadanos indígenas.

Mediante estas reformas se podría obligar a los partidos políticos a establecer los mecanismos adecuados para la promoción de los ciudadanos indígenas a cargos públicos de elección popular o a cargos internos partidarios en un porcentaje no inferior del 10 % en los cuerpos colegiados a elegirse, bajo pena de no inscripción de sus listas.

Esto, en la inteligencia de que el Estado tiene la función constitucional y convencional de adoptar medidas protectoras a favor de los ciudadanos integrantes de pueblos y comunidades indígenas, desprotegidos por el proceso político tradicional y por el sistema electoral vigente.

Formulación del problema

Pregunta principal

¿Cuáles son los aspectos que contempla el marco normativo electoral para garantizar participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay?

Preguntas Específicas:

1.- ¿Cuáles son las implicancias jurídicas de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay?

2.- ¿Cuáles son los resultados obtenidos en países de la región, específicamente en Bolivia, Perú, Ecuador y México con la aplicación de la cuota nativa obligatoria?

3.- ¿Cuáles son las reformas legales que deben ser introducidas en el derecho positivo nacional a fin de hacer efectiva la participación política electoral de los pueblos originarios?

Objetivos de la investigación

Objetivo General:

Determinar los aspectos que contempla el marco normativo electoral para garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay.

Objetivos Específicos:

1.- Analizar las implicancias jurídicas de la de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay.

2.- Analizar los resultados obtenidos en países de la región en torno a la aplicación de la cuota nativa obligatoria.

3.- Proponer las reformas legales que deben ser introducidas en el derecho positivo nacional a fin de hacer efectiva la participación política electoral de los pueblos originarios.

Justificación

La creciente representación política de la población indígena en Latinoamérica es uno de los fenómenos más novedosos del proceso de democratización que empezó en los años noventa. Sin embargo, tanto el grado como la calidad de esta representación han tenido características específicas en cada nación. En países como Ecuador o Bolivia ha existido una creciente representación política indígena, tanto en el ámbito nacional como en el local, a través de la formación de partidos políticos étnicos, como el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik – Nuevo País en Ecuador o el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia. En cambio, en nuestro país, según el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea sobre las elecciones generales del 2018, esto no ha ocurrido ni en el ámbito nacional ni departamental, y la representación política indígena es todavía un tema pendiente.

Un hecho esperanzador de participación y representación política indígena germinó en las últimas elecciones generales del 2018, con la aparición del Movimiento Político Indígena Plurinacional bajo el liderazgo de Gerónimo Ayala, primer arquitecto indígena de la comunidad Mbya Guarani, quien primero realizó una larga campaña de recolección de firmas de apoyo ciudadano para obtener el reconocimiento de la referida organización política transitoria, para luego postularse como candidato a senador nacional a través de dicha organización política. La lista de dicho movimiento, según datos oficiales obrantes en la Justicia Electoral, obtuvo alrededor de veintiséis mil votos, cifra bastante importante pero no suficiente para acceder a un escaño en la referida cámara. Esta experiencia podría alentar a los ciudadanos de los pueblos originarios a inmiscuirse en los asuntos nacionales.

Considerando esta situación, este trabajo propone explorar la realidad nacional de la participación y representación política indígena e indagar sobre los aspectos que debería contemplar el marco normativo electoral para garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay. Además, tiene como propósito contribuir a entender mejor cuál es la calidad de esta representación, en qué contextos contribuiría o no a canalizar una agenda programática de los pueblos indígenas, y de qué manera algunos diseños institucionales, como la cuota nativa, interactúan con esta dinámica de representación a nivel nacional, departamental o distrital, en su caso.

De esta forma, el presente trabajo permitirá mostrar las barreras jurídicas limitantes de la participación y representación política electoral de la población de electores constituidos por los pueblos originarios de nuestro país, profundizando acerca de los conocimientos teóricos sobre el sistema electoral nacional y extranjero, que en gran medida guarda relación con el fenómeno investigado y, en base a ello, ofrecer posibles salidas a los problemas que se presentan.

Dado que existe a nivel nacional un solo antecedente de investigación sobre el tema abordado, nos proponemos entonces investigar la legislación comparada de la región, teniendo como eje la normativa constitucional y electoral vigente en nuestro país, principalmente vinculado al reconocimiento de la garantía de participación política asignada exclusivamente a los pueblos originarios de nuestro país por la Constitución, de acuerdo con sus usos consuetudinarios. A tales efectos se realizará un estudio bibliográfico de autores que abordan el tema del voto indígena y su impacto en el sistema electoral de cada país.

Pretendemos entonces coadyuvar con el marco jurídico que aborda el derecho a la participación política de dicha población vulnerable, con el Poder Legislativo y con la institución electoral de nuestro país, colocando posibles alternativas de soluciones que puedan garantizar la efectiva participación y representación política electoral de los pueblos originarios del Paraguay y que, de lograrse, redundaría en beneficio de la legitimidad absoluta de las autoridades que resulten electas, así como en la garantía real de efectivización del

derecho al sufragio activo y pasivo de la población de electores constituidos por los pueblos originarios del Paraguay y, por ende, la verdadera consolidación democrática.

Viabilidad

La investigación es viable en primer lugar porque el doctorando cuenta con la suficiente y necesaria experiencia para abordar el tema propuesto, así como la facilidad para el acceso oportuno y rápido a la información requerida. En ese sentido, desde hace varios años, el doctorando viene ejerciendo un cargo directivo en la estructura de la Justicia Electoral, por lo que tiene un contacto cercano con el tema abordado y cuenta con conocimientos sólidos en la materia.

Además, tiene a su disposición los medios necesarios para el acceso a las fuentes de investigación, así como de los recursos financieros, materiales y humanos para llevar a cabo el trabajo propuesto. Con respecto al acceso a las fuentes, cabe puntualizar que se cuenta con acceso a la información estadística sobre participación electoral, número de electores indígenas habilitados y que votaron en las elecciones generales del 2018, por rango de edad y sexo. Así mismo se tiene acceso a la carta orgánica o estatuto partidario de las veintiocho organizaciones políticas, que ofrecen a ciencia cierta la falta de previsión de la cuota nativa y otras informaciones relevantes para la investigación, además de toda la logística necesaria para ejecutarla.

Finalmente, cabe resaltar que la viabilidad del presente trabajo está basada igualmente, en la experiencia profesional del doctorando en el área de investigación, por lo que se pretende ahondar en conclusiones que posibilitarían la introducción de innovaciones inclusivas y mejoras jurídicas necesarias, que redunden en beneficio de la calidad de la representación política electoral de nuestro país.

Capítulo II

Marco teórico referencial

2.1. Antecedentes o estado del arte.

2.1.1. Participación política y participación electoral.

El catedrático alemán Nohlen (2004) afirma que “la participación electoral constituye un aspecto parcial, una de las muchas dimensiones de la participación política, fenómeno mucho más abarcativo y complejo” (p.139).

El concepto de Nohlen lleva implícito el aspecto multidimensional de la categoría participación política, dado que la coloca con el rango de matriz de otras variables complejas que se desprenden de ella y que la alimentan desde varias otras dimensiones también complejas. Por ello, cuando se habla de participación política, estamos ante la totalidad de los procesos que, en función tanto a la construcción de poder como a la administración del mismo, llevan a cabo tanto en el plano económico, político e ideológico los ciudadanos en determinadas circunstancias y bajo determinados contextos específicos.

De ello se desprende que, al hablar de participación política, sería irresponsable colocar una sola perspectiva, dado que las circunstancias y contextos globales difieren en una región u otra del planeta, principalmente por aspectos económicos, culturales y hasta religiosos. Por ejemplo, no se puede aplicar un mismo concepto de participación política, bajo las circunstancias y contextos presentes, en países de occidente y oriente, como por ejemplo en la India, en donde existe un complejo entramado de clases sociales y castas que requieren una visión multidimensional para determinar y comprender lo que se entiende, para la cultura hindú, como participación política.

Desde la perspectiva de Nohlen, la participación política es el alma mater de todos los conceptos teóricos y de las prácticas de participación conocidas, y ello tiene un anclaje en el paradigma aristotélico del *zoon politikón*, que sostiene que el hombre por naturaleza es un animal político. Si el hombre es, por naturaleza, un animal político, luego, todas sus acciones,

necesariamente, tendrán una carga política tanto si las lleva a la práctica como si no las lleva. Por ejemplo, votar es una forma de la acción política, pero no votar también lo es.

Por tanto, la participación política lleva intrínseca la lucha permanente de los ciudadanos en su relación con el poder político, por lo que se presenta bajo diversas y complejas formas, ora a través de múltiples formas de acción ciudadanas de presión (movilizaciones, protestas, tensiones, acciones pasivas, etc.), ora a través de la participación electoral.

Por el contrario, otros autores sostienen que la participación política es entendida como:

Toda actividad desarrollada por los miembros de una sociedad tendiente a escoger a quienes gobiernan o a influenciar decisiones o políticas públicas o, en otras palabras, de McClosky, se puede definir la participación política como “aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen en la selección de los gobernantes y, directa o indirectamente, en la formación de la política gubernamental. Entonces, es plausible afirmar que la participación política como instrumento de acción se constituye en un fenómeno y por consiguiente en un concepto mucho más complejo y global que aquellos que se desprenden del mismo, como la participación electoral.

(Franco –Cuervo y Flores, 2009, pp. 275/276)

Por otro lado, con respecto a la participación electoral (Franco –Cuervo y Flores, 2009) se puede abordar desde dos teorías de la participación: la liberal y la republicana, como también desde las perspectivas intrínseca y extrínseca, y finalmente desde la visión de la participación como derecho y como función. (p.275), así pues:

Para la teoría liberal la abstención no es un problema real en la democracia, donde no necesariamente altos niveles de participación son precondition para la consolidación democrática, ... Por el contrario, la teoría republicana le da una importancia muy grande a la participación electoral en el proceso democrático, considera que una participación activa por parte de los ciudadanos es pre condición *sine qua non* para consolidar el régimen político existente. Bajo esta concepción, entre más participación

haya en los procesos, mayor nivel democrático, en términos cualitativos va existir, ... Desde la perspectiva intrínseca, la participación electoral es vista en sí misma como un valor fundamental de la democracia, ... En otras palabras, importar los efectos, consecuencias, motivaciones y causas de la participación electoral, el hecho de la acción de participar es más que suficiente, se convierte en el sentido mismo de participar. Al contrario de lo que pasa con la visión intrínseca, la extrínseca si le da valor al efecto de la participación electoral, sin interesarle exclusivamente el acto de participar.

(Franco –Cuervo y Flores, 2009, pp. 279/280)

En síntesis, Nohlan y McClosky coinciden en que la participación electoral forma parte de la dimensión de la participación política. Para ambos, la participación electoral es una parte que contribuye con la participación política y la alimenta en sus complejas dimensiones. Sin embargo, de los conceptos abordados por ambos autores, también se desprende que la participación electoral es el *supra summum* de la participación política, es decir, la forma más acabada, la más importante y la más alta expresión de aquella.

2.1.2. Participación política indígena en América Latina

El debate en torno a la participación política indígena en América Latina es de larga data. Sin embargo, los primeros frutos concretos de dicho debate son recientes y merecen, en la dinámica particular y específica de los pueblos originarios, una aproximación analítica para intentar comprender el fenómeno y sus implicancias.

En primer lugar resulta fundamental, como punto de partida, realizar un breve análisis sobre la variable poblacional, dado que en torno a esta se podrá tener mejores elementos para evaluar el impacto y el desarrollo del fenómeno estudiado.

En ese sentido, se puede observar que la población indígena en América Latina no se ha modificado mucho en los últimos 30 o 40 años, porcentualmente los datos se han movido poco en cuanto a la proporción de la población indígena versus el total de la población en cada país. (ver cuadro de porcentaje de población indígena en América Latina)

Porcentaje de población indígena en América Latina	
País	Porcentaje/Proporción del total de habitantes
Bolivia	71,0
Guatemala	66,0
Perú	47,0
Ecuador	38,0
Honduras	15,0
México	14,0
Panamá	10,0
Chile	8,0
El Salvador	7,0
Nicaragua	5,0
Colombia	1,8
Paraguay	1,5
Argentina	1,0
Venezuela	0,9
Costa Rica	0,8
Brasil	0,4
Uruguay	0,4

Fuente: De Ferranti, David y otros, 2003.

Se puede notar que Bolivia (71 %), Guatemala (66%), Perú (47 %), Ecuador (38%), Honduras (15%) y México (14 %) son los que, notoriamente, tienen un mayor porcentaje de población indígena a nivel país.

Estos datos son muy importantes porque el diseño jurídico de los procesos de participación en general, y electoral en particular, deben estar asentadas en la realidad concreta que muestra a la población indígena o como mayoría poblacional o como segmento importante desde el punto de vista poblacional. Sin embargo, como veremos más adelante, si bien esta variable nos aproxima al estudio de la categoría participación electoral, por ejemplo, no necesariamente determina la relevancia que política, social, económica y culturalmente tiene la participación del grupo estudiado.

Al respecto, Sagredo (2020) entiende que lo que ha dado lugar a la aparición, por ejemplo, de los considerados partidos étnicos, han sido los reclamos históricos de las poblaciones indígenas en Sudamérica principalmente contra los Estados que desconocen su diversidad y combaten las particularidades y culturas de sus pueblos originarios.

Así, este autor entiende que:

Estas demandas de los derechos indígenas incluyen, como hemos visto anteriormente, un reconocimiento de la existencia de los mismos, una seguridad sobre las tierras que ocupan y un desarrollo social, cultural y económico que permita a estas una autonomía. Estas reivindicaciones fueron las que permitieron la aparición de los partidos étnicos, los cuales aparecen tras la codificación de derechos específicos en las constituciones y cambios en determinadas leyes que permitieron la entrada de estos en el panorama político tanto en el plano regional como en el nacional.

(Sagredo, 2020, p. 26)

El mismo autor, al realizar un comparativo entre el desarrollo de la participación política de los pueblos originarios de Bolivia, Ecuador y Perú, encuentra que:

Mientras que en Perú las circunstancias históricas, identitarias y organizativas no se han desarrollado de manera que puedan haber surgido partidos étnicos relevantes, en Bolivia y Ecuador se ha combinado la existencia de una amplia población indígena con unas oportunidades políticas y estrategias favorecedoras, como las de la consecución de vínculos con otros grupos sociales, la ocupación de un espacio de la izquierda anti neoliberal mediante discursos más incluyentes y con una organización y capacidad disruptiva que ha hecho que finalmente hayan llegado a formar parte importante de los gobiernos de sus estados.

(Sagredo, 2020, p. 41)

Además, siguiendo al mismo autor, se puede observar que, más allá del desarrollo o no de una herramienta política propia, la estructura jurídica otorga el suficiente espacio-marco de acción para el avance de procesos de participación política de estos grupos.

Así, Sagredo (2020) afirma que:

En el estado peruano, aunque por lo que hemos venido observando con anterioridad en este estudio podría pensarse que no se suma a esta tendencia, sí que sigue la línea de estos cambios multiculturales en su constitución. Vemos al igual que en las constituciones bolivianas y ecuatorianas un reconocimiento de esos derechos multiculturales: la pluralidad de la nación, el reconocimiento del idioma, el derecho a la educación bilingüe y la autonomía territorial. Por lo tanto, al menos en los textos

constitucionales vemos que los tres Estados están acordes con el constitucionalismo multicultural empujado por las reivindicaciones indígenas de finales del siglo XX.

(Sagredo, 2020, p.29)

Por lo expuesto, resulta importante realizar un ejercicio de aproximación a los procesos de participación que se dieron y se siguen dando en algunos de los países con mayor población y experiencia de participación política de sus pueblos originarios, como Bolivia, Ecuador, Perú y México.

2.1.2.1. Bolivia

Bolivia es uno de los países en el que la participación de los pueblos originarios en los procesos políticos en general, y electorales en particular, ha tenido mayor dinamismo y preponderancia en las últimas décadas. Esta situación se dio en forma progresiva y no ha tenido pocas dificultades, dadas las particularidades del contexto boliviano y las complejidades en los procesos de participación propios de este sector.

En el artículo Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en Bolivia, publicado en Cárdenas et al (2011), el investigador Víctor Hugo Cárdenas realiza un estudio pormenorizado acerca del proceso de participación que se ha desarrollado hasta el 2011, y que muestran los avances que se han tenido en la apertura de amplios espacios de participación de los pueblos originarios, incluidos en, por ejemplo, la Ley de Participación Popular aprobada en 1994, que en su artículo 1° establece que dicha ley “reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país”.

En esa línea, Cárdenas et al (2011) hace notar además que:

A través de la Ley de Participación Popular, se reconoció a todas las organizaciones sociales de base, entre ellas, las indígenas, y para su desarrollo se entregaron recursos financieros a través de una red ampliada de municipios (de una veintena crecieron a más de 300). Otros gobiernos aumentaron recursos destinados a los sectores populares, entre ellos indígenas, como por ejemplo, con el 5% del Impuesto Directo a los

Hidrocarburos (IDH), destinado a un fondo de apoyo a proyectos de desarrollo de los indígenas.

(Cárdenas et al, 2011, p 58)

Además, en el mismo estudio se enumeran varios desafíos que deberían formar parte de la agenda en torno al proceso de consolidación y fortalecimiento de la participación indígena en dicho país, como por ejemplo el tema de la definición de la identidad étnica, el carácter progresivo de la participación indígena, el aumento de la representación indígena, las particularidades del proceso boliviano, la construcción de políticas públicas y las demandas de derechos, entre otros.

En ese sentido, se puede notar que, al desarrollar sus conclusiones y desafíos, dicho estudio los enumera de la siguiente forma:

La definición de la identidad étnica es uno de los problemas y desafíos contemporáneos más importantes. Por tanto, es necesario construir boletas censales cada vez más precisas y pertinentes para captar la realidad pluriétnica y los sujetos políticos indígenas.

La participación indígena ha tenido un proceso largo, sostenido y progresivo desde 1979 hasta las elecciones de 2009 y, por tanto, no fue una irrupción intempestiva reciente. Por ello, es conveniente ver este proceso como una acumulación progresiva y creciente, con dificultades, pero también con éxitos.

El incremento de hombres y mujeres indígenas fue fruto de varios factores, entre ellos, la modernización de los sistemas políticos y electorales del país para acoger la creciente presión de la demanda social, política y étnica de inclusión. Por tanto, urge continuar con la reforma de los partidos políticos, las normas electorales, el mejoramiento de la cultura democrática y la modernización de las instituciones democráticas.

La cantidad de parlamentarios indígenas (hombres y mujeres) es de alrededor del 30% del total de parlamentarios, un porcentaje similar al porcentaje de mujeres (indígenas y no indígenas).

La designación de candidatos indígenas en el nivel nacional fue realizada por varios métodos: postulación individual en alguna lista partidaria, postulación por invitación del partido no indígena, por acuerdo interpartidario, por decisión de un partido

indígena, por propuesta de una organización étnica o por invitación del candidato presidencial.

Los procesos electorales muestran que el radicalismo del fundamentalismo étnico o ideológico carece de apoyo electoral. Por tanto, las organizaciones políticas indígenas han avanzado a la construcción de proyectos nacionales o ser parte de ellos, abrirse a otros sectores y asumir una convocatoria nacional.

La presencia de mujeres, en general, y de mujeres indígenas, en particular, es uno de los desafíos pendientes. Por tanto, la conquista de la equidad de género en la representación política es un desafío actual y urgente.

La construcción paulatina de políticas públicas, la inclusión de la participación indígena y la conformación de una nueva institucionalidad, están relacionadas de forma estrecha con el avance dificultoso del proceso democrático, empujado por la insurgencia democrática de los movimientos indígenas de tierras bajas y tierras altas de Bolivia.

Las demandas políticas de derechos colectivos junto a los derechos individuales y las tradiciones democráticas de los pueblos indígenas, se orientan a enriquecer el contenido de lo democrático hacia formas de democracia intercultural, planteadas desde la década de los 70s.

La administración actual demuestra enormes deficiencias y limitaciones en la construcción de políticas públicas, programas y proyectos que lleven al terreno práctico los postulados de la descolonización, la “revolución democrático cultural” o el modelo del “vivir bien”.

La formulación de políticas públicas y su gestión requieren de capacidades intelectuales, sociales y técnicas en el gobierno y fortalezas ciudadanas en la sociedad, toma democrática de decisiones, construcción participativa de objetivos que orienten pactos sociales y políticos, diseño de formas y procedimientos de monitoreo, seguimiento y evaluación y, finalmente, identificación de recursos financieros.

(Cárdenas et al, 2011pp.61-62)

En el marco de estos desafíos señalados, en los últimos años se ha podido notar una fuerte participación electoral de una de las expresiones más visibles del continente y de Bolivia en particular, de participación electoral indígena a través de una herramienta política propia, que es la experiencia del MAS (Movimiento al Socialismo), espacio político que,

según Cárdenas et al (2011) “es una organización política intermedia entre un movimiento social y un partido político, es decir, se apoya en aquél para captar demandas sociales e intenta articular un espacio común de lo público.”(Cárdenas et al, 2011, p. 51)

El MAS, como proyecto político de expresión eminentemente indígena, asumió por primera vez el gobierno boliviano en el 2006, a través de la victoria electoral de Evo Morales. Desde el 2021 entra en su cuarto periodo de gobierno con una mayoría en los escaños en las cámaras de diputados y senadores.

Con esto, el proceso de participación política de los pueblos originarios en Bolivia da muestras de un fortalecimiento sostenido cuyo impacto puede observarse y estudiarse, sin que dicho proceso esté acabado sino en constante desarrollo, lo que muestra un dinamismo vital que puede servir de parámetro para analizar otras realidades similares.

2.1.2.2. Ecuador

Ecuador es también otro de los países en donde los pueblos originarios han desarrollado una activa participación política y electoral a lo largo de su historia, principalmente a partir de 1972, con la creación de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador y, en 1980, con la creación de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), espacio de participación y confluencia de la diversidad indígena ecuatoriana cuyo objetivo fue el de impulsar proyectos educativos y productivos.

Sobre el caso ecuatoriano, Sagredo (2020) hace notar que estas dos organizaciones fueron las pioneras y las que dieron pie a la formación histórica del movimiento indígena en dicho país. Al respecto, indica que:

Estas dos organizaciones son el germen del movimiento indígena en el país, impulsado por una entrada de los sectores campesinos, indígenas y obreros en las políticas del Estado durante la primera mitad de siglo XX, por las presiones ejercidas por estos durante las reformas agrarias de 1964 y 1973 y sumado a las demandas por los servicios estatales de educación y salud, lo cual creó una conciencia étnica que permitió la materialización de estas confederaciones. Sin embargo, no es realmente hasta 1986 que se crea la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador

(CONAIE), tras la unión de las confederaciones anteriormente presentadas, donde la apuesta indígena se vuelve más relevante.

(Sagredo, 2020, p. 7)

Es en ese contexto y en las circunstancias históricas determinadas por el proceso de constitución y desarrollo de dichos espacios de convergencia indígena que, de entre los muchos logros vinculados a la participación indígena en el Ecuador, se destaca la creación, en 1995, del único partido ecuatoriano de origen étnico, el Movimiento de la Unidad Plurinacional Pachakutik, espacio político que se constituyó en la tercera fuerza política del país y que se define como un movimiento político plurinacional y democrático, con autonomía organizativa y con profundas relaciones con las nacionalidades indígenas, pueblos y movimientos sociales que participan en la transformación liberadora.

En las elecciones generales del 2021, Pachakutic obtuvo 27 bancas parlamentarias de un total de 137, colocándola como segunda fuerza parlamentaria a nivel nacional, sólo detrás del partido Unión por la Esperanza (correista), que obtuvo 49 escaños.

2.1.2.3. Perú

Perú es el país, como se menciona en párrafos anteriores, cuya participación indígena en los procesos institucionales se vio más ralentizada con respecto a los países estudiados. Esto pese a que la población indígena, compuesta de unos 85 pueblos originarios, se corresponde con el 24 % de un total de casi 33 millones de habitantes y también pese a contar con la Ley 27680, promulgada en 2002, que establece la cuota electoral y obliga a los partidos políticos peruanos a reservar 15 % de espacios en sus listas de candidatos para que los indígenas puedan acceder a los consejos regionales y provinciales.

Este rezago, según Sagredo (2020) se debe a la “especial inexistencia de autorreconocimiento” (Sagredo, 2020, p. 9), que se entiende como el hecho de que las propias poblaciones o ciudadanos indígenas no se identifiquen como tales o que, incluso, rechacen ser tenidos o reconocidos como tales.

Si bien esto forma parte de un debate mucho más profundo, como el estudio más acabado sobre las causas de la autonegación de la propia identidad, no deja de ser relevante. Al respecto, el mismo autor observa que:

Para explicar este fenómeno hemos de referirnos a las guerras de independencia, civiles y del pacífico, en las cuales los grupos indígenas participaron teniendo un importante papel en su financiación, y las cuales pudieron haber servido para que estos tomaran partido en algunas de las cuestiones políticas del país.

(Sagredo, 2020, p. 9)

En Perú no existen movimientos o partidos de origen étnico propios. Sin embargo, el antecedente más inmediato es la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), espacio social que ha demostrado tener mucha participación en la vida democrática del Perú. Hubo sí un intento de concretar la formación de un partido político como el Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP), pero hasta ahora no ha podido legalizarse por no cumplir con los requisitos legales exigidos en dicho país.

Ahora bien, en cuanto a los logros alcanzados en los espacios de representación parlamentaria por parte de candidatos indígenas, en un estudio realizado por Cedillo (2018) se puede observar un interesante hallazgo para graficar la dinámica en la que se ha desarrollado la implementación de la acción positiva concreta en dicho país.

Así, Cedillo hace notar que:

En las elecciones legislativas en Perú de 2001, 2006, 2011 y 2016 se ha logrado incluir a por lo menos un indígena en el Congreso Nacional de Perú. En los comicios de 2006 se eligió a tres indígenas en la Cámara de Diputados, 2.5 % de los entonces 120 congresistas; en 2011 fueron dos de 130, 1.5 %. En 2001 y 2016 sólo se obtuvo un escaño. Es revelador que seis de los siete indígenas electos sean mujeres, lo cual ha provocado que los críticos de la participación étnica argumenten que su inclusión se debe más a la cuota de género que al desarrollo de las comunidades nativas, pueblos originarios y campesinos.

(Cedillo, 2018, p. 20)

El mismo autor, al tiempo de citar a Zavaleta (2014) ahondar en torno al origen de dichas candidaturas, observa que:

De los departamentos en donde fueron electos indígenas, el mayor número lo registran Ayacucho, Puno y Cusco. Son representantes elegidos en la sierra, en donde se concentra el mayor número de peruanos con lengua quechua y aymara en sus diferentes variantes. Un rasgo distintivo de las parlamentarias es su pertenencia a organizaciones sociales y campesinas, con trabajo comunitario y forjado en la lucha social. Los indígenas fueron propuestos por partidos políticos nacionales y no por organizaciones regionales, que en la última década han proliferado en todo principalmente en la selva y la sierra. (Zavaleta, 2014, pp. 75-76).

(Cedillo, 2018, p. 20)

Todos estos elementos señalados ofrecen una perspectiva en torno al estudio de la participación indígena en el Perú, principalmente en torno al impacto de la introducción de acciones afirmativas en la Constitución a partir del 2002 que, como se señala párrafos arriba, obliga a los partidos a resguardar 15 % de las postulaciones para las comunidades nativas. Desde entonces, la participación indígena en los espacios de representación ha crecido sustancialmente.

Sin embargo, varias investigaciones coinciden en señalar que dichas cuotas electorales nativas han registrado pocos avances en torno a la representación real dado que, como lo señala Cedillo (2018) “a presencia del nativo y del indígena en los cargos de diputado, alcalde, consejero o regidor, tanto a nivel nacional, provincial, regional o local, ha crecido, pero poco se ha avanzado en la solución de sus demandas y el respeto a sus formas de organización tradicional” (Cedillo, 2018, p. 38).

Todo ello sumado, además, a las limitaciones en el diseño constitucional, la débil vinculación con las organizaciones indígenas, la exclusión de los pueblos originarios desde las propias esferas del Estado y el sistema de partidos políticos deteriorado, entre otros elementos a tener en cuenta a la hora de intentar una síntesis sobre su desarrollo propio y particular.

2.1.2.4. México

La población indígena en México supera los 12 millones de personas, alcanzando entre el 14 al 15 % del total de la población. Existen unos 803 municipios indígenas, aunque de los 2.428 municipios existentes, 2.330 poseen hablantes de lengua indígena. Es el octavo país con mayor cantidad de pueblos originarios. En México se hablan más de 100 lenguas indígenas y los territorios indígenas ocupan la quinta parte del territorio nacional. (Lartigue y García en Estudios sobre participación política indígena, IIDH, 2007, p. 91)

Pese a tener una importante población constituida por indígenas, en México no existen partidos de origen étnico, salvo la experiencia de la organización denominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización de carácter político y militar surgida en los 90's en Chiapas, y que posee arraigo en comunidades y distritos específicos y en los que pervive hasta hoy día con una importante y activa participación.

Pese a este carácter, el EZLN, organización que actúa incluso inserta en la vida democrática del país promoviendo demandas indígenas y ciudadanas, ha impreso una dinámica diferente a la vida política nacional, impulsando campañas ciudadanas y movilizaciones con una importante presencia política en los procesos de participación. Sin embargo, cabría profundizar su estudio y análisis de tal forma a robustecer la comprensión cabal de su carácter y proyección política en el marco de las complejidades propias de lo que implica la participación indígena en América Latina y en México en particular.

Con respecto a la representación parlamentaria, Sonnleitner (2013) y Báez (2010) citados en Cedillo (2018) afirman que:

En México no hay obligatoriedad expresa en la Constitución de la república, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) para que los partidos políticos incluyan en sus postulaciones a indígenas; por lo que la representación de éstos en la Cámara de Diputados y en el Senado es restringida. Los pocos casos que hay, que no rebasan 4 % del total de legisladores, responden a esfuerzos individuales de miembros de comunidades indígenas y, en algunos casos, a acciones afirmativas contempladas en los estatutos de los partidos políticos nacionales,

principalmente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)

(Sonnleitner, 2013, y Báez, 2010, citados en Cedillo, 2018, p. 11)

Al respecto, Pérez (2017) observa en su estudio en torno a la postulación y representación política electoral indígena en México que uno de los puntos de inflexión en torno al tema que se aborda en el presente trabajo, se dio en el año 2001 con la reforma de la Constitución Nacional, principalmente en la modificación de su artículo 2°.

Al respecto, el mencionado autor, al enumerar las modificaciones constitucionales, pone énfasis en los alcances del cambio en el artículo mencionado y observa que:

El establecimiento en el artículo 2°, de los derechos y prerrogativas indígenas, colectivas e individuales (acceso a la jurisdicción del Estado, autonomía, deber de las autoridades de los tres niveles de gobierno, elección de autoridades por usos y costumbres, etc.), con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación.

(Pérez, 2017, p. 20)

Pérez (2017) también apunta que el Estado de Oaxaca es el que presenta el mayor porcentaje de participación indígena a nivel país. Así, observa que:

El Estado de Oaxaca cuenta con una amplia presencia indígena, se integra con un total de 570 municipios³⁸ y representa el 23% de municipios a nivel nacional. De ese total, 418 municipios se gobiernan bajo el régimen de normas del derecho consuetudinario y 152 por el sistema de partidos políticos.³⁹ Lo anterior, evidencia que el reconocimiento de ese sistema y de las instituciones tradicionales indígenas, muchas de las cuales son una realidad indudable, han tenido avances progresivos en México en los últimos años, en tanto que su desarrollo no contravengan los principios democráticos consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos.

(Pérez, 2017, p. 31)

En cuanto a la participación electoral Lartigue y García (2007) observan que la participación electoral indígena es importante a nivel nacional y que, por un lado, se realiza a

través de las organizaciones políticas de carácter nacional existentes y, además, que lleva implícita la impronta corporativa como elemento recurrente a la hora de participar. Así, estos autores observan que:

Los resultados electorales nos indican que en la mayoría de los distritos y secciones indígenas la participación indígena no es baja; incluso en algunas secciones y regiones es de las más altas. No deja de influir en ello el hecho de que el voto en comunidades indígenas opere como voto corporativo. La tendencia de participación y voto corporativo en comunidades indígenas no depende de la influencia de un sólo partido, en este caso del PRI como partido de dominio estatal, sino en general del modelo de multipartidismo en el que, según las trayectorias o influencias de un partido en una localidad o región, la población suele afiliarse a éste. Aspecto que por lo demás es parte misma de un régimen de partidos: Captar afiliados, simpatizantes o militantes. Otra situación resulta correlativa al voto comunitario, que es el caso de las comunidades divididas.

(Lartigue y García en Estudios sobre participación política indígena, IIDH, 2007, p. 100)

Al respecto, Sonnleitner (2013) citado en Pérez (2017), apunta, como ejemplo de todo el proceso de participación post reforma constitucional, que “con motivo de la distritación electoral federal de 2004, pasó de 7 diputados indígenas en 2003 a 18 en 2006 y 17 en 2009, electos en circunscripciones uninominales de mayoría relativa” (Sonnleitner, 2013, citado en Pérez, 2017, p. 57), lo que, sin dudas, coloca a este sector en una posición relativamente favorable en el contexto de su participación en los espacios de representación electoral mexicano. Lógicamente, sin que esto implique aún la consolidación de una herramienta jurídica canalizadora de la inclusión real, sino más bien un proceso dinámico abierto que todavía está en desarrollo.

Capítulo III

Participación electoral

3.1. Participación electoral indígena en Paraguay

Según III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012, la población indígena en Paraguay asciende a 112.848 personas, distribuidas en 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas.

Según este mismo censo, en la Región Occidental o Chaco, los departamentos de Boquerón (40 %), Alto Paraguay (37 %) y Presidente Hayes (24%) son los de mayor porcentaje de población indígena en relación al resto de la población. En la Región Oriental se observa igualmente una importante presencia de minorías étnicas en los departamentos de Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaguazú (8%).

Se observa además que, en dicha población existe altos índices de exclusión, dado que un 75 % está en la línea de la pobreza y 60 % en la de la extrema pobreza, con un 37,6 % de analfabetismo que afecta a los mayores de 15 años, con solamente 2,5 % de acceso a servicios de agua potable y apenas el 31,2 % de acceso a servicios de energía eléctrica.

Según Villalba (2018) citando datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (2015):

Asimismo, en las últimas décadas, se ha incrementado la presión hacia los territorios de los pueblos indígenas, usurpaciones y desalojos de comunidades de sus tierras tradicionales. En la mayoría de los casos, el objetivo es el desmonte y cultivo de soja u otros cereales⁵ en la región Oriental y la cría de ganado en la región Occidental. Un total de 134 de las 493 comunidades indígenas no cuenta con tierra propia. Además, 47 comunidades tienen problemas con relación al alquiler de sus tierras a terceros (para cultivos extensivos, pastura y extracción de madera y producción de carbón), 42 denunciaron apropiación indebida de sus tierras por parte de empresarios y 31 por invasión de campesinos. Además 23 comunidades tienen dificultades con superposición de títulos de propiedad. Estos problemas se reportan principalmente en los departamentos de Canindeyú, Caaguazú y Amambay (DGEEC, 2015: 35, 41, 43). (Villalba, Sara, 2018, p. 25)

3.2. Pueblos indígenas y partidos políticos en Paraguay

La participación de los pueblos indígenas en los partidos políticos ha sido casi nula hasta el golpe militar de 1989. Posterior a la caída de la dictadura, sobre todo los partidos tradicionales como la ANR y el PLRA mostraron más interés y apertura hacia la participación política electoral de los pueblos originarios y les otorgaron ciertos espacios. Además, una gran parte de los partidos que se fueron incorporando en la vida política nacional, incluyeron a representantes indígenas en sus listas principalmente a nivel municipal y departamental.

Según Villalba (2018):

Pueden mencionarse varios ejemplos puntuales como: René Ramírez, indígena Enlhet, del departamento de Presidente Hayes, electo convencional constituyente en representación del PLRA (Harder Host, 2001, p. 135). Igualmente, Faustina Alvarenga, accedió a la concejalía departamental de Central por el Partido Encuentro Nacional en el periodo 1993-1997 (Soto, 2014: 15). Susana Pintos y Severo Flores, del pueblo Guaraní Occidental; Cirilo Pintos, del pueblo Nivaclé y Juan Giménez, del pueblo Enxet, fueron concejales municipales de Mariscal Estigarribia por el Partido Encuentro Nacional (PEN), en el periodo 2001-2006. También Hipólito Acevei, del pueblo Guaraní Occidental, fue concejal departamental en Boquerón, por el PEN, en el periodo 1998-2003. También un indígena fue concejal municipal por el PLRA en el distrito de Minga Porá en el periodo 2003-2008 (Villalba, 2007).

(Villalba, 2018, p. 27)

Además, aparte de que en el 2008 una representante del pueblo Aché, Margarita Mbywangi, fue candidata a senadora por el Partido Tekojoja pero sin llegar a acceder a un escaño, también en las municipales 2010, “en cuatro municipios de la Región Occidental, fueron electas como integrantes de la Junta Municipal indígenas de los pueblos Nivaclé, Guaraní Occidental, Maskoy y Enxet Norte (Soto, 2014, p 16).

Según el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (2013), se puede observar que el movimiento Kuña Pyrenda presentó tres candidatas indígenas al senado, dos al Parlasur y cinco candidatas a la Junta Departamental de Boquerón. En este departamento, el Frente Guasu presentó a un candidato a gobernador y nueve miembros de Junta departamental, mientras que el Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza (MICA) presentó un candidato a senador.

3.3. Movimientos políticos indígenas en Paraguay

En toda la historia electoral del país se conocen tres movimientos políticos de carácter indígena: el Movimiento 19 de Abril, el Movimiento 11 de Octubre y el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP).

El Movimiento 19 de abril se creó en el 2000 y sus afiliados estaban constituidos por ciudadanos indígenas principalmente del Chaco. “Fue la primera organización indígena de carácter político que se originó en el Paraguay, en octubre de 2000 en el departamento de Presidente Hayes, específicamente en el seno de la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBH)” (Villalba, 2018, p. 32).

El M19 se creó como respuesta a la falta de espacios de participación indígena en los partidos tradicionales y con el objetivo de defender las reivindicaciones indígenas como la explotación en las estancias, la sustracción de tierras ancestrales y el avasallamiento de su cultura. La conformaron principalmente indígenas de los pueblos Lengua, Enxet, Nivaclé, Sanapaná, Toba Qom y Angaité.

Por su parte, el Movimiento 11 de Octubre se constituyó en el 2001 a instancias de dirigentes indígenas que militaron en el Partido Encuentro Nacional y que llegaron a asumir cargos en la Junta Municipal de Filadelfia, Chaco. Estuvo conformado por ciudadanos indígenas de los pueblos Nivaclé, Guaraní, Angaité, Ayoreo, Guaraní Ñandeva, Lengua y Maskoy y tuvo el objetivo de darle protagonismo a los pueblos originarios en la vida política y de participar con candidatos propios en las elecciones municipales y nacionales.

Según Villalba (2018):

Ambos movimientos participaron de las elecciones nacionales en 2003 y compitieron por cargos en las juntas departamentales en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, situados en la Región Occidental. Posteriormente, en los comicios de 2008 participó únicamente el M19. No obstante, en las dos ocasiones, ninguna de las dos agrupaciones pudo presentarse de manera autónoma e independiente, sino bajo auspicios de otros partidos políticos. Esta situación se debió a que no contaban aún con el reconocimiento de la Justicia Electoral porque no pudieron reunir todos los requisitos exigidos por la Ley Electoral (estatutos, inscripción en el Registro Cívico Permanente, entre otros).

(Villalba, Sara, 2018, p. 33)

Finalmente, el más reciente movimiento político indígena fue creado en el 2018 bajo la denominación de Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP), que presentó candidaturas a cargos plurinominales en las elecciones generales del mismo año (senaduría, diputación y Parlasur).

Liderado por el arquitecto indígena Gerónimo Ayala, del pueblo Mbya Guaraní, quien se candidató a la senaduría, este movimiento propugna la protección de los derechos indígenas de acceso a la tierra, educación y salud, la protección del medio ambiente y la generación de comunidades autosustentables.

Capítulo IV

Representación política y sistemas electorales

4.1. Representación política.

El investigador y politólogo italiano Sartori, como se cita en Pérez (2017) señala que la representación política es “una práctica que hizo sobrevivir a la democracia a sus propias tensiones, la hizo practicable en contextos masivos, en grandes sociedades, la dotó de funcionalidad y se constituyó en el mecanismo principal que la hizo durar...”(p.44).

Por su parte, los académicos Mexicano Woldenberg y Becerra (2017) van más allá y señalan que:

Es el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes... la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno.

El significado originario de representación política es la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses. Es decir, la parte principal (el pueblo, la nación) cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos. El representante no sólo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate. El representante debe demostrar que es el más capacitado y competente para defenderlos por sobre otros miembros que también desean alcanzar la misma representatividad, de una comunidad, de una institución, de un distrito, etcétera

(Woldenberg y Becerra, 2017, p.958)

4.2. Sistema electoral. Concepto.

También el catedrático alemán Nohlen (2004), al ser citado por el Diccionario Electoral publicado por CAPEL menciona que:

Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral e, incluso, ley

electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos: el concepto régimen electoral corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por ley en relación a las elecciones, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar de las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto sistema electoral en su sentido restringido – y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. Vale tomar en cuenta que en América Latina, el concepto sistema electoral se utiliza asimismo en sentido amplio, análogo a régimen electoral. (Franco –Cuervo y Flores, 2009, pp. 275/276)

Por su parte, el constitucionalista boliviano Demizaky (1996), citado por el jurista nacional Ramírez Candia (2017) manifiesta que:

Es un procedimiento adoptado para escoger funcionarios o representantes de una organización. En el sistema democrático, el sistema electoral es el procedimiento es el procedimiento mediante el cual elige el pueblo a sus representantes ante los órganos de gobierno. Depende, pues, de estos sistemas que la voluntad popular sea expresada y reflejada con mayor o menor fidelidad.

(Ramírez Candia, 2017, pp. 41)

4.3. Mecanismos de representación especial. Cuotas electorales.

Entre los mecanismos de representación especial, tal como lo menciona Villalba (2018, p.18) lo sintetiza como los “utilizados en referencia a los pueblos indígenas, figuran

cuatro principales: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales”.

4.3.1. Cuotas electorales.

Para Htum, 2004, citado por Villalba (2018) refiere que las cuotas electorales consisten en el establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas pertenecientes a grupos étnicos, de género, religiosos, entre otros, que los partidos políticos deben integrar para las elecciones. Villalba (2018), basándose en dicha conceptualización, en términos operativos, refiere que la cuota indígena implica que los partidos políticos deben reservar un mínimo de lugares para candidatos indígenas a cargos electivos.

Salmón, 2011, citado por Villalba, haciendo un análisis del derecho comparado latinoamericano trajo a colación el caso peruano, afirmando que:

En Perú, que es un ejemplo representativo de otros casos, el Estado ha buscado “indigenizar” los procesos electorales mediante la creación de cuotas electorales para las elecciones regionales y municipales. De acuerdo con los artículos 12.3 de la Ley N° 29047, de elecciones regionales, y 10.3 de la Ley N° 28869, de elecciones municipales, se establece un 15% reservado para candidatos indígenas. Estas políticas han dado algunos frutos en los espacios regionales donde los pueblos indígenas son grupos representativos de la sociedad. Sin embargo, en el nivel de las elecciones nacionales para los miembros del Congreso de la República, no se han reservado escaños parlamentarios para los pueblos indígenas.

(Villalba, 2018, p.19)

4.3.2. Acto afirmativo y participación electoral de los pueblos originarios.

La participación electoral implica la confluencia de dos factores fundamentales que son el voto activo, que tiene que ver con el derecho al sufragio, y el voto pasivo, que conlleva el derecho a ser elegido, en suma, a postularse para cargos electivos.

Desde el punto de vista normativo, la participación de los pueblos originarios presenta algunas particularidades que pretende ser abordado por el presente trabajo, y que tiene que ver principalmente con la participación electoral.

En ese sentido, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay del 2013, en su apartado referente a “pueblos indígenas y minorías”, correspondiente al informe final, hizo notar las falencias jurídicas y de exclusión de los pueblos originarios en procesos de participación electoral en nuestro país.

Al respecto, el mencionado informe señala que:

Sin embargo, la legislación electoral no menciona a los pueblos indígenas y la presencia indígena en cargos electivos de nivel nacional sigue siendo nula. Desde un punto de vista positivo, en estas elecciones, tres agrupaciones políticas postularon algún candidato indígena, pero ningún partido o movimiento político se atribuyó la representación de sus intereses. La MOE EU observó tanto la falta de visibilidad de los candidatos indígenas como la ausencia de temas de su interés durante la campaña, incluso la de un tema central como es el de la reforma agraria.

(Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay del 2013, p. 29)

En contrapartida, señala el mismo informe, los partidos tradicionales presentaron candidaturas de colonos menonitas, por lo que se puntualizó la necesidad de contar con políticas de inclusión que viabilicen una mejor participación de este sector.

En relación a este punto, el informe señala que:

Considerando el interés de las dirigencias indígenas, que se evidenció con una mínima pero significativa participación en estas elecciones, sería oportuno desarrollar la implementación de políticas inclusivas que, al igual que en el caso de las mujeres, estimule la inserción de indígenas en cargos electivos. Partidos tradicionales postularon a menonitas para cargos electivos a gobernador y diputado por el departamento de Boquerón, siendo electo solo el Gobernador de Boquerón, Edwin Pauls Friesen.

(Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay del 2013, p. 29)

Además, el mismo documento, al puntualizar sobre la barrera lingüística y cultural existente en relación a la participación electoral de los pueblos originarios, indica que persiste una discriminación en razón de la lengua. Así, el mencionado documento subraya que:

Según la Constitución, el guaraní y el castellano son lenguas oficiales, pero no toda la población es bilingüe. Según el censo del 2002, la lengua guaraní es la mayoritaria, ya que el 86% de la población la habla. Un 27% de la población habla únicamente guaraní, grupo al que se denomina “monolingüe guaraní”, segmento que es predominantemente rural y que presenta una particular situación social desaventajada y de discriminación por razón de lengua. A pesar de su carácter oficial, el proceso de normalización e institucionalización del guaraní como lengua de uso del Estado es incipiente. Por ello, la MOE UE aplaude el esfuerzo realizado por el TSJE, que presentó la traducción al guaraní del Código Electoral. El TSJE y la Secretaría de Políticas Lingüísticas lanzaron la edición del Código Electoral en guaraní el 18 de abril de 2013. Además, también fueron elaborados materiales instructivos y de capacitación que serán utilizados en las próximas elecciones.

(Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay del 2013, p. 29)

Igualmente La Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en las Elecciones Generales 2018 realizó también una serie de apuntes y recomendaciones con relación a la participación electoral de los pueblos originarios en nuestro país.

Al respecto, esta Misión indicó que:

No existen cifras oficiales de población de pueblos indígenas, lo que dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública. Sin embargo, el número de votantes indígenas se ha visto incrementado como consecuencia de las campañas de inscripción realizadas por el Registro Civil y el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INDI). Nunca ha habido un representante político electo que se identifique como indígena. Para las elecciones de 2018, el Movimiento Político Plurinacional Indígena del Paraguay (MPIP) presentó candidaturas. Los pueblos indígenas son particularmente afectados por la práctica de los corralones para impedir que voten.

(Misión de Observación Electoral de la Unión Europea – Paraguay en las Elecciones Generales 2018, p. 22)

En el apartado de recomendaciones, el documento de la Unión Europea indica que “El registro civil de pueblos indígenas permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea – Paraguay en las Elecciones Generales 2018, p. 40)

En ese sentido, Sara Villalba (2017), experta en participación indígena en el Paraguay y catedrática de la Universidad Católica, observa que, en gran medida, las barreras vinculadas a la participación electoral indígena tienen que ver con la falta de una legislación actualizada que tenga en cuenta las particularidades y especificidades de los pueblos originarios.

Al respecto expresa que:

Una primera dificultad es la ausencia de cualquier acto afirmativo o discriminación positiva a favor de los pueblos indígenas en la legislación electoral. Esto significa que, a pesar de todas las limitaciones propias de un grupo vulnerable, los movimientos políticos indígenas deben competir en igualdad de condiciones con los demás partidos y movimientos de la sociedad no indígena, incluyendo partidos tradicionales y mayoritarios.

(Villalba, 2017, p. 248)

La misma autora, al citar a Van Cott (2003) y Martínez (2004), incluso, realiza un cruce con la legislación comparada en torno otros elementos que forman parte del conglomerado de barreras jurídicas existentes, ahondando en el tema jurisdiccional.

Con relación a ese punto, observa que:

Además, en Paraguay no existen ni circunscripciones indígenas ni cuotas especiales como en otros países. Las circunscripciones electorales especiales para la población indígena constituyen una manera de garantizar la representación e incentivan la creación de partidos indígenas. Una vez instaladas, estas circunscripciones también permitieron expandir la representación por encima del nivel mínimo. Por ejemplo, en Colombia y Venezuela, después de obtener las curules asignadas en las circunscripciones especiales, compitieron exitosamente por curules no reservadas

(Van Cott 2003; Martínez 2004 en Villalba, 2017, p. 248).

El debate en torno al tema jurisdiccional, también es abordado por el investigador boliviano José Antonio Álvarez Melgar (2001), quien sostiene que las jurisdicciones electorales no siempre están ajustadas a la realidad indígena y a sus formas concretas de organización.

Al analizar la realidad boliviana en particular, este autor señala que:

Con relación al primer elemento, la división política del país, sobre todo de secciones y cantones, estos se estructuraron fundamentalmente en base a criterios políticos o de intereses personales y no respecto de la organización social o de la administración del territorio (SNPP 1995: 11). En la práctica la jurisdicción de las asociaciones comunitarias, unidades socioculturales y pueblos indígenas, tanto de la región andina como de tierras bajas, no coinciden con los cantones o secciones de provincia. Esta división arbitraria e impuesta no sólo fragmenta y desintegra a las organizaciones naturales, sino que también dificulta y limita la participación de éstas en el órgano público cercano -el municipio-, precisamente porque no lo hace desde sus formas de representación tradicionales o porque este no hace una adecuada atención de sus demandas. En ambas situaciones los pueblos indígenas se sienten ajenos a esa estructura occidental colonial moderna y por lo tanto, simplemente no encuentran los elementos ni las instrumentos que viabilicen su participación política.

(Melgar, 2001, p. 382)

Al respecto, el investigador peruano Cristhian Jaramillo, argumenta que la superación de estas barreras pasa por la incorporación de elementos jurídicos que faciliten la participación política. En ese aspecto, señala que:

De esta manera, para poder superar estas barreras, diferentes gobiernos implementaron instrumentos legales que promoviesen la participación política. Algunas de estas estrategias más conocidas y empleadas para incorporar a grupos menos favorecidos son las medidas de acción afirmativa y del principio de paridad. Estas pueden ser definidas como mecanismos que parten de la premisa de que las relaciones desiguales existentes en las sociedades inciden también en el sistema político y por tanto deben ser modificadas.

(Jaramillo, 2019, en Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 40).

Jaramillo y Valenzuela (2019) sostienen en esa línea algunos de los elementos que forman parte constitutiva de las acciones afirmativas, argumentando que:

Es posible reconocer ciertas características de las acciones afirmativas, conocidas también como discriminación positiva. Las cuales se presentan a continuación:

1. Son medidas extraordinarias.
2. Tienen una duración limitada hasta que estas cumplen su objetivo.
3. Su finalidad es la integración y reconocimiento de sectores históricamente discriminados.
4. No pueden tener como objetivo la discriminación directa y negativa.

(Jaramillo, 2019, en Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 40).

Al respecto, las especialistas mexicanas Alánis y Vázquez (2020) al analizar las acciones afirmativas en favor de los pueblos originarios, entienden que éstas están vinculadas con contrarrestar el impacto que tienen la discriminación y exclusión histórica de los indígenas.

Así, afirman que:

Las acciones afirmativas en beneficio de las personas que se auto adscriben como indígenas dimanar de una interpretación progresiva, teleológica y sistemática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, con la finalidad de aminorar la discriminación por esa condición y garantizar la participación activa en la vida democrática del país, sin que ello implique a la mayoría de la población.

(Alánis y Vázquez, 2020, p. 238)

4.3.3. Cuota nativa obligatoria.

La democracia es una institución asentada sobre la base de la igualdad. De ahí que todos los sectores y grupos que interactúan organizadamente o no en una sociedad determinada deben acogerse a los beneficios que la igualdad, a través de las instituciones republicanas, les otorga para ejercer plenamente sus derechos.

Sin embargo, una realidad objetiva es que esa igualdad está limitada por determinados factores como la pobreza, la exclusión, la discriminación por pertenencia a grupos étnicos, campesinos, etarios como la juventud, o de carácter de género, como el caso de la participación de mujeres en el ámbito político.

En ese sentido, el surgimiento y desarrollo, principalmente en América Latina, del debate y la incorporación efectiva en las leyes nacionales y supranacionales de la denominada cuota nativa, ofrece un amplio espacio de discusión y análisis en torno a la necesidad de incorporar esta perspectiva en la participación política en general, y electoral en particular, de los denominados pueblos originarios, que por sus particularidades y características específicas sociales, económicas y culturales requieren una especial atención y abordaje. El investigador Lanegra (2012) señala en esa línea la necesidad de “desarrollar mecanismos que disminuyan la desventaja social y económica y que, al mismo tiempo, promuevan la participación política de los sectores históricamente excluidos” (Lanegra, 2012, en Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 40)

Con respecto a las barreras con las que se encuentran los pueblos originarios para lograr una plena participación política y electoral, y que sientan las bases del debate sobre la cuota nativa, la investigadora Sara Villalba (2017) entiende que el desconocimiento acerca de la realidad indígena y, por ende, desde el punto de vista de la participación, de las implicancias del voto indígena (activo y pasivo) hace que la legislación vigente todavía presente requisitos que dificultan la participación plena de este sector en los procesos electorales.

Al respecto, Villalba (2017) sostiene que:

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

regionalmente concentrados, minorías y poblaciones indígenas (MOEUE 2013: 18). Asimismo, el Código Electoral no permite la formación de partidos regionales, sino únicamente movimientos políticos, de carácter transitorio, para la presentación de candidaturas a elecciones departamentales y municipales. Esta situación implica la necesidad de más recursos, pues para cada elección debe realizarse todo el proceso de reconocimiento partiendo de cero. Otra limitación del Código Electoral es que no cuenta con ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas. Esto significa que el Padrón Electoral no hace ninguna distinción respecto de la condición de los sufragantes y lo mismo ocurre con los resultados de las votaciones. Este desconocimiento total de información sobre el voto indígena y su invisibilización limita también la capacidad de negociación de los pueblos indígenas en el ámbito partidario y en el sistema político en general (Prieto 2013: 85–86 en Villalba, 2017, p. 249)

Villalba (2018) también sostiene que el acto afirmativo, entendido como mecanismo jurídico que viabiliza la participación más igualitaria, en este caso, de los pueblos originarios, incentiva la participación de los votantes, lo que implicaría, además, el fortalecimiento de la legitimidad de las autoridades electas y, por ende, de la democracia y sus instituciones.

Así, esta autora afirma que:

El objetivo de las medidas afirmativas es que los pueblos indígenas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido y en algunos casos, estas medidas también favorecen la participación de los votantes. Uno de estos mecanismos constituye la circunscripción especial en zonas donde los pueblos indígenas tengan elevada proporción de población (un ejemplo en Paraguay es el departamento de Boquerón). La existencia de una circunscripción indígena también implicaría un aumento de centros de votación, así como posiblemente una mayor divulgación de información y capacitación sobre el proceso electoral e implicación por parte de las comunidades indígenas de la circunscripción.

(Villalba, 2018, p. 38-39)

En esa línea, Jaramillo y Valenzuela (2019) sostienen que, como una de las acciones afirmativas, las cuotas son mecanismos de inclusión de sectores marginados de la vida política. Así, manifiestan que:

Las cuotas seleccionan a ciudadanos que han sido excluidos del sistema político para puestos en instituciones de gobierno y garantizan que estos no queden marginados de la vida política o tengan una presencia decorativa. Así, se contrarrestan los sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de estos grupos (Johnson & Moreni 2009 en Jaramillo y Valenzuela, 2019)

(Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 40)

Estos dos investigadores también consideran que, si bien la cuota nativa podría ser un elemento de inclusión para grupos históricamente postergados, no deja de tropezar con varios problemas para su implementación real, dado que, por las complejidades que, de hecho, plantea la incorporación efectiva de sectores vulnerabilizados en la escena de la participación política en general, y electoral en particular, las barreras culturales y consuetudinarias existentes conllevan, en sí mismo, una serie de factores que ralentizan su aplicación.

Al respecto, Jaramillo y Valenzuela (2019) observan que:

No obstante, existe aún un problema que subyace dentro de la constitución de estas acciones de discriminación positiva y es el problema que se genera al intentar definir la categoría indígena. El problema de quiénes se encuentran en la categoría de indígena o cuáles son las características de estos ciudadanos también responde a factores de discriminación. En muchos casos, estas personas ocultan su identidad por temor a ser discriminados, por lo que su definición desde el Estado central es mucho más complicada.

(Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 50)

Otros autores incluso, ahondando un poco más en el problema que plantea la aplicación de la cuota nativa, indican, como es el caso de la investigadora peruana Maritza Paredes (2015), que la introducción de este mecanismo jurídico no garantiza necesariamente la plena representatividad del sector indígena en los espacios de representación política electoral.

Así, Jaramillo y Valenzuela (2019) al hacer referencia a los estudios realizados por Paredes (2015) observan que:

El trabajo de Maritza Paredes (2015) desarrolla un estudio sobre la aplicación de la cuota indígena en cuatro provincias del país, dos amazónicas y dos andinas, buscando establecer similitudes y diferencias de la participación política indígena. Sin embargo, la autora identifica un factor común relacionado con el uso de esta medida de acción afirmativa: “La cuota nativa puede ser un instrumento efectivo de promoción de la representatividad indígena. Sin embargo, todo parece indicar que este instrumento no es el decisivo en el logro de una representación política indígena sustantiva” (Paredes 2015, p. 113 en Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 50)

Los mismos investigadores apuntan a que uno de los problemas principales presentados en el caso de la aplicación de la cuota nativa en el Perú han sido los criterios para establecer la condición indígena en sí misma. Así, Jaramillo y Valenzuela (2019) manifiestan que:

En el Perú, los criterios para determinar la condición indígena pasan por el derecho de la libre autodeterminación, es decir, el derecho de los pueblos e individuos a reafirmar su identidad cultural. Si bien los elementos para reafirmar la identificación indígena pueden parecer subjetivos, existen elementos concretos como la lengua materna, la residencia de origen en alguna comunidad nativa o campesina, entre otros. No obstante, durante los primeros años de implementación de la denominada cuota nativa el JNE presentó dificultades para identificar a los ciudadanos representantes de las comunidades campesinas, nativas y pueblos originarios.

(Jaramillo y Valenzuela, 2019, p. 50-51)

Al respecto del caso peruano, resulta fundamental recurrir a los estudios realizados por Del Águila et al (2012) con respecto a la participación indígena y la cuota nativa en el Perú, en el que se puede observar el proceso de implementación de dicha herramienta jurídica en los procesos electorales. Así, encontramos que Del Águila et al (2012) se observa que:

La Ley de Elecciones Regionales, 27683, fue aprobada en marzo de 2002, pero la redacción del artículo 12, dedicado a regular la inscripción de listas de candidatos, corresponde a la modificación incorporada por la Ley 29470, publicada en diciembre

de 2009. Nos interesa revisar el tercer y cuarto párrafos de dicho artículo: La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios. La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos: No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad. (Del Águila, Alicia et al, 2012, p. 54)

En esa misma línea, y siguiendo el estudio cronológico, los mismos investigadores rescatan que:

Asimismo, en la Ley de Elecciones Municipales 26864, el artículo 10 se refiere a la inscripción de las listas de candidatos a alcaldes y regidores de las organizaciones políticas y alianzas electorales. Ese artículo ha sido modificado por la Ley 27734, de mayo de 2002, pero el numeral 3 —que es el que nos interesa en este trabajo— fue modificado por la Ley 28869, en agosto de 2006. El artículo 10 establece la información que debe consignar el documento con la lista de candidatos y el numeral 3 precisa lo siguiente: El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. (Del Águila, Alicia et al, 2012, p. 54)

Por otra parte, y en la misma pesquisa realizada por Del Águila et al (2012) se señala el carácter constitucional de la cuota nativa en el Perú, dentro de las cuotas electorales que promueven la inclusión de sectores marginalizados de los procesos de participación política en general y electoral en particular. Es así que dicho estudio advierte que:

Al respecto cabe resaltar que el establecimiento del requisito de las cuotas electorales no obedece o se circunscribe a un mandato de carácter legal, sino más bien y fundamentalmente constitucional, conforme se advierte de lo dispuesto por el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, que en virtud del principio de supremacía y fuerza normativa, resulta de aplicación inmediata. Y es que, este Colegiado debe recordar que con el requisito de las cuotas electorales se pretende promover de manera inclusiva el ejercicio de los derechos de participación política de determinados grupos sociales históricamente marginados, en condiciones de igualdad material (artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política del Perú).

(Del Águila, Alicia et al, 2012, p. 58)

En ese orden, la investigadora Enith Pinedo (2015), al analizar la experiencia peruana, observa que la aplicación de la cuota nativa todavía presenta desafíos, como la contradicción entre el porcentaje de la cuota nativa y el porcentaje de candidatos indígenas electos efectivamente, por lo que estos desafíos deben ser tenidos en cuenta para mejorar la participación e inclusión de los pueblos originarios en los procesos electorales. Para graficar, se puede observar el cuadro: “Efectos por la cuota en los últimos procesos electorales regionales y municipales” de Perú.

Efectos por la cuota en los últimos procesos electorales
regionales y municipales

	ERM 2006	ERM 2010	ERM 2014	Total
ERM 2006	16	14	16	46
Regidores	21	34	115	170
Total	37	48	131	216

Fuente: JNE.

Así, Pinedo observa que:

De cualquier modo, debe destacarse que en ambos niveles el porcentaje de electos es menor que el de la cuota electoral (15%), y ello se explica porque se trata de una medida cuyo fin es asegurar la participación en listas de determinados postulantes, y

no asegurar que los postulantes sean elegidos. Para lograr este objetivo, que mejoraría también los resultados de mujeres y jóvenes electos, numerosos Estados han establecido mandatos de posición, lo cual implica establecer algún orden de ubicación de los postulantes en las listas. Al no existir en Perú este mandato, su ausencia es relevante porque es práctica frecuente entre las organizaciones políticas incluir a los miembros de los colectivos beneficiarios en posiciones poco visibles dentro de las listas, con lo que, en virtud del sistema electoral aplicable a las elecciones regionales y municipales peruanas -listas cerradas y bloqueadas y cifra repartidora-, dichos miembros tienen reducidas posibilidades de resultar elegidos.

(Pinedo, Enith, 2015)

La misma investigadora también entiende que los esfuerzos por facilitar la participación de los pueblos originarios en el ámbito político en general y electoral en particular deben estar acompañados de una activa participación de dicho grupo en el debate en torno a las políticas públicas, más allá de que los logros sean lentos y requieran de una mayor y mejor abordaje a la hora de construir acciones afirmativas para un sector bastante relegado de la sociedad.

Es así que Pinedo (2015) entiende que:

Aun cuando pueda argumentarse que una cuota de participación electoral como la vigente en Perú forma parte del derecho a participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que afectan a los pueblos indígenas, debe enfatizarse que dicho derecho, debido a su amplitud, implica también la participación en todo el ciclo de las políticas públicas que los involucran, cuestión que las cuotas electorales no garantizan porque ni aseguran que los candidatos resultarán elegidos, ni son aplicables a todas las instancias estatales desde las cuales pueden adoptarse tales políticas. A este respecto, no se olvide que no existe ninguna norma o medida que promueva su participación a nivel nacional, lo cual, sumado a las propuestas de eliminación del voto preferencial y a las poco democráticas prácticas de las organizaciones políticas peruanas en sus elecciones primarias, hacen que el acceso electoral de los indígenas al Congreso de la República presente, aún, mayores retos.

(Pinedo, Enith, 2015)

Ahora bien, al analizar la experiencia y resultados de la aplicación de la cuota nativa en México, los descubrimientos a los que se llegaron con respecto al tema de referencia son muy valiosos para entender y dimensionar las implicancias de la aplicación de esta acción afirmativa en ese país.

En México existen 300 distritos electorales, de los cuales 28 fueron declarados como eminentemente indígenas. Al respecto, las investigadoras Alánis y Vázquez (2020) analizaron la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente SUP-RAP-677/2015, en el que se encontraron con varios hallazgos vinculados a la aplicación de la cuota nativa y los procesos de participación electoral de los pueblos originarios.

Al respecto, Alánis y Vázquez observan que:

No obstante, un acontecimiento relevante en esta distritación fue la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente SUP-RAP-677/2015 y acumulados, que vinculó al INE a que en los trabajos de distritación garantizara el ejercicio del derecho a una consulta previa, informada, libre y de buena fe a las comunidades y pueblos indígenas. Esto representa un avance sin precedente. Las distritaciones hoy las hace el INE con un protocolo de consultas previas. Las distritaciones con perspectiva étnica no representaron un avance significativo en la incorporación de personas indígenas a la Cámara de Diputados. Dichos distritos no fueron espacios en donde resultaran electas personas indígenas, mucho menos mujeres indígenas. En 2006 apenas 2 mujeres accedieron a la Cámara de Diputados en distritos indígenas, hubo 3 mujeres en 2009, 2 en 2012, ninguna en 2015 y 3 en 2018.

(Alánis y Vázquez, 2020, p. 234)

Cuadro 2. Personas indígenas que han accedido a diputaciones federales en distritos con 40 % o más de población indígena

Año	Total de distritos indígenas	Mujeres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas	Hombres indígenas que accedieron a las diputaciones en distritos indígenas	Total de espacios ganados
2006	28	2	12	14
2009	28	3	7	10
2012	28	2	5	7
2015	28	0	6	6
2018	28	3	10	13

Fuente: Elaboración propia con base en el acuerdo del Consejo General para las elecciones 2017-2018 del INE.

Finalmente, Alánis y Vázquez (2020) al realizar conclusiones y recomendaciones con respecto a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente SUP-RAP-677/2015, realizan un análisis a profundidad en torno a la aplicación concreta y específica de la cuota nativa en un territorio determinado.

Es así que observan que:

Si bien las medidas implementadas por el INE constituyen una acción compensatoria que tiene como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan las comunidades indígenas, y que este tipo de acciones se caracterizan por implementarse de manera gradual, temporal y progresiva, lo cierto es que el INE debió considerar —de acuerdo con el criterio objetivo de población indígena que es la base de la emisión de la acción afirmativa controvertida, y a fin de optimizar dicha medida— que son 13 los distritos en donde se concentra el mayor número de población que corresponde a ese grupo social del Estado mexicano; y que, por tanto, en ellos deben ser postulados por los partidos políticos y coaliciones, únicamente, candidatos que tengan la condición de indígenas, porque con ello se garantiza que efectivamente dichos ciudadanos sean electos, sin dejar al libre arbitrio de tales institutos escoger aleatoriamente los distritos en los que los postularán.

(Alánis y Vázquez, 2020, p. 239)

Pese a estas dificultades con las que se enfrenta la implementación de la cuota nativa, es innegable que es una herramienta válida desde el punto de vista jurídico y político, dado que, como se refiere en párrafos anteriores, favorece la participación política de sectores que, por sus características y particularidades, se encuentran rezagados en el goce pleno de los resortes normativos que viabilicen una mejor representación en espacios electivos.

Al respecto, Villalba (2018) observa que:

Uno de los factores favorables ha sido la adopción de medidas de representación especial que favorecen esta participación electoral indígena dentro de los sistemas electorales. Se ha visto que los dispositivos usuales de representación política han dificultado la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, debido a factores de carácter histórico, político, socioeconómico y cultural. Entre los mecanismos de representación especial figuran cuatro principales: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales. A su vez, estas diferenciaciones positivas han contribuido a la emergencia y la consolidación de partidos indígenas. En algunos países, estas disposiciones incluso figuran en sus constituciones nacionales, junto con otros derechos indígenas.

(Villalba, 2018, p. 60)

En suma, y al referirnos nuevamente a los pueblos originarios del Paraguay, es importante señalar que, si bien estos pertenecen a un sector que, desde el punto de vista poblacional, son una minoría, el establecimiento de una cuota nativa no necesariamente está vinculada a la importancia demográfica sino a una perspectiva que trasciende este elemento. Tenemos así que, por ejemplo, y de acuerdo al Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, el total de la población indígena en el Paraguay es de sólo 112.848 (1,5 %), un porcentaje poblacionalmente ínfimo en comparación a la población total del país que, según el Instituto Nacional de Estadística, asciende a 7.353.038 habitantes.

Sin embargo, la diversidad cultural, lingüística e histórica de dicho sector lo coloca como un grupo social importante y lo coloca como un sector excluido a la hora de facilitar su incorporación plena en las instituciones democráticas.

Como muestra de la diversidad de la población indígena se puede observar el siguiente cuadro:

Tabla 1. Población indígena en Paraguay

Familia lingüística	Pueblo	Población
Guaraní	Guaraní Occidental	3.587
	Aché	1.884
	Mbya Guaraní	20.546
	Ava Guaraní	17.921
	Pa'i Tavyterä	15.494
	Guaraní Ñandeva	2.470
Mataco Mataguayo	Nivaclé	14.768
	Manjui	582
	Maká	1.888
Zamuco	Ayoreo	2.461
	Ybytosó	1.915
	Tomaräho	152
Lengua Maskoy	Toba Maskoy	2.072
	Enxet Sur	8.167
	Enlhet Norte	7.284
	Guaná	393
	Angaité	5.992
	Sanapaná	2.866
Guaicurú	Toba Qom	1.939
TOTAL		112.848

Fuente: III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas

Capítulo V

Marcos normativos relacionados a la participación política electoral de la población indígena.

5. Presentación de los marcos normativos aplicables al caso.

Cabe indicar que, como marco referencial, las normas que examinarán serán ordenadas conforme al orden de prelación establecida en el artículo 137 de la Constitución, la cual dispone:

Artículo 137 - DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN. La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Al margen del orden de prelación normativo establecido se realiza el análisis normativo a partir de las fuentes del actual texto constitucional por el que se introduce en el Paraguay los lineamientos generales en torno a las garantías de la participación económica, social, política y cultural de los pueblos indígenas, dado que la Constitución de 1967 no garantizaba discriminación positiva alguna en torno a dicha población originaria de nuestro país. Posteriormente, ingresaremos al análisis de las implicancias jurídicas de la instauración de la cuota nativa obligatoria en el derecho positivo nacional.

5.1. Constitución Nacional de 1992.

5.1.1. De los pueblos indígenas en el derecho positivo nacional.

5.1.1.1. Reconocimiento constitucional a la existencia de los pueblos originarios.

En nuestro derecho positivo nacional, como precedente inmediato sobre los pueblos indígenas, podemos citar a la Ley N° 68 del año 1978, por el que el Congreso de la Nación Paraguaya acepta y ratifica el Convenio de Ginebra N° 107 del año 1956, que establecía derechos a los indígenas y las poblaciones tribales. Posteriormente, en el año 1981, se

promulga el Código del Trabajo, el cual le dedica un capítulo al Derecho al Trabajo de los indígenas. Finalmente, por Ley N° 904 del año 1981, se dicta el Estatuto de las comunidades indígenas. A pesar de dichos precedentes normativos, el debate en torno al reconocimiento con rango constitucional sobre los pueblos indígenas no es de larga data, ya que los fundamentos fueron debatidos recién durante las sesiones plenarias de la Convención Nacional Constituyente de 1992, en las fechas 03, 13 y 30 de abril de 1992 específicamente.

En ese contexto, la Comisión Redactora, dentro del título De los Derechos, de los Deberes y de las Garantías dedicó todo un capítulo a los pueblos indígenas, propuesta normativa que por primera vez es introducida en nuestro derecho positivo nacional con rango constitucional. Iniciado el debate respecto a la redacción del texto del art. 62, el ciudadano convencional Zarratea, como se cita en Pettit (2010) había recalcado enfáticamente la deuda del Estado Paraguayo con los pueblos originarios respecto al reconocimiento a dicha población del derecho de existencia y participación dentro de las esferas de la vida económica, social, política y cultural del país, al mencionar entre otros puntos que:

Generalmente la legislación indígena en el Paraguay no ha sido el producto de nuestro nacionalismo muchas veces exacerbado y mal entendido. La legislación internacional es bastante rica en materia de derecho indígena y en ese sentido quiero expresamente señalar que, unánimemente y de consenso, la legislación internacional ha rechazado el concepto de la integración, porque la integración, implica adhesión, implica asimilación, implica de alguna manera sometimiento con coyundas no muy duras como las del pasado. Por eso yo en particular solicito a los ciudadanos convencionales el apoyo a la tesis de la Comisión Redactora, que es un pórtico importante en este Artículo 62, porque dice: “Que esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas”. Por primera vez vamos a reconocer en el Paraguay la existencia de los Pueblos Indígenas. Recordemos hoy que, por el año 1911, cuando Eloy Fariña Núñez escribía su canto secular decía: “y déjese al pueblo que en su tierra la lengua de la raza ausente”, era el certificado de defunción para todos los pueblos indígenas. Nunca hemos podido tener un solo artículo de la legislación positiva porque, para comenzar, negábamos la existencia de los pueblos indígenas. Hoy, que emergen a la superficie con todo su esplendor estas culturas antiguas que llevan y traen como 14 mil años de culturas sedimentadas, seguimos pretendiendo ignorarlos en el sentido de querer

asimilarlos como en la esquinita de la casa a los indígenas. Ellos no piden tal cosa, ellos piden una participación en todo el quehacer nacional como paraguayos que son y como indígenas que son, sin detrimento de su identidad, de su nacionalidad porque son naciones, son naciones sojuzgadas, son naciones que han perdido sus territorios, que han perdido muchos de ellos sus lenguas, han perdido inclusive parte de su cultura en este saqueo inmisericorde de 500 años que las sociedades europeas han venido perpetrando en la América morena.

(Pettit, 2010, Tomo I, pp.655/656)

Respecto a la redacción del texto del art. 63, el ciudadano convencional Cano Radil, como se cita en Pettit (2010) ha defendido con mucha tenacidad el reconocimiento constitucional del derecho indígena afirmando que:

El artículo 63 es un reconocimiento de un derecho, no es una obligación, para el respeto del primer párrafo. Se le reconoce el derecho y se le garantiza ese derecho, no se obliga a nadie, se reconoce un derecho, es una defensa a la libertad. En segundo lugar, cuando se habla del párrafo de la sujeción, habla claramente, como dijo un preopinante, de la sujeción voluntaria. Indudablemente que estamos diciendo lo mismo, con otros términos, que si no es voluntario no está sujeto, y es un derecho. Dice claramente, no es una obligación dice: “un derecho”, no es ninguna obligación. Pero el tema más importante que tenemos que rescatar de este artículo y que se quiso cuestionar, es con respecto a que todo el Derecho Constitucional Indígena que estamos reconociendo, no lo negamos, porque este texto constitucional lo reconoce, pero no quiebra la unidad del Derecho Positivo del Estado. Tiene que estar circunscrito a la Constitución Nacional, en la defensa de los derechos fundamentales, y asimismo establece el convenio con respecto a los Pueblos Indígenas, creo que 97, si no me falla la memoria, en su artículo 7° y 9°, me rectifico, en el artículo 107, que habla claramente “que se debe reconocer el derecho consuetudinario indígena, siempre y cuando no vaya contra la Constitución Nacional y las leyes”, en lo que hace al derecho positivo, para mantener la unidad del derecho positivo de un Estado, ya que en ningún momento estamos quebrando esa unidad.

(Pettit, 2010, Tomo I, p.661)

5.1.1.2. Reconocimiento de derechos frente a desigualdades naturales.

Con respecto a este punto, el ciudadano convencional Eusebio Ramón Ayala, como se cita en Pettit (2010) se suma a la defensa de la propuesta elaborada por la Comisión Redactora en aras al reconocimiento constitucional del derecho indígena frente a las desigualdades actuales indicando que:

Yo creo que la preocupación de los convencionales respecto a la vigencia del orden jurídico es razonable y es justificable. Y voy a defender el proyecto de la Comisión Redactora porque creo que es mejor en el sentido de reflejar la realidad, en el sentido de que nuestro país es pluricultural y pluriétnico.

El orden jurídico siempre es y debe ser único dentro de un país. Obviamente no se puede aceptar nada que atente contra la unidad del orden jurídico. Pero nada obsta a que este mismo orden jurídico cree situaciones diferentes en base a las desigualdades existentes en la propia realidad.

Sería violar el principio de igualdad si tratáramos como iguales a los desiguales y si tratáramos como desiguales a los iguales. Por esa razón los indígenas están en desigualdad frente a los otros integrantes del pueblo paraguayo, e integran el pueblo paraguayo; eso nadie puede discutir.

Por tanto, si se reconoce un derecho, un capítulo de derechos de los indígenas, es como reconocer también los derechos distintivos, llamados con nombre y apellido, como los derechos del niño, los derechos del trabajador y los otros derechos. Están en el mismo sitio porque obedecen a categorías diferentes y regulan realidades diferentes.

Creo que es importante reconocer las desigualdades, el derecho debe reconocer las desigualdades y debe reparar desigualdades. Nosotros nos hemos constituido, guste o no guste a todos, en un Estado Social de Derecho. Y el Estado social de derecho implica obligaciones concretas, no solamente en que rija la igualdad ante la ley, sino que la igualdad real de oportunidades para que realmente esa igualdad se cumpla en su magnitud. Yo creo que aprobando estos artículos estaremos logrando en gran medida. (Pettit, 2010, Tomo I, pp.662/663)

Con la posición vertida precedentemente por el referido ciudadano convencional podrá apreciarse el expreso reconocimiento de desigualdades y que, frente a dichas desigualdades,

surge la necesidad de garantizar derechos en los que no solamente rijan la igualdad ante la ley a favor de dicha población, sino que la igualdad de oportunidades sea real para que efectivamente esa igualdad se cumpla en su magnitud.

Ante la aprobación de los textos previstos en los artículos 62 al 67 se evidencia un amplio consenso respecto a la condición desigual en la que constitucionalmente se encontraba la población indígena de nuestro país. Dicho esto, el Estado paraguayo se obliga a dictar leyes que rompan las barreras desiguales y que permitan garantizar la efectivización real del derecho a la participación en la vida económica, social, política y cultural del país.

5.1.1.3. Reconocimiento constitucional del derecho a la participación política. Sus implicancias.

A la luz de los amplios derechos y garantías consagradas en el texto constitucional surgen diversos aspectos que requieren de especial atención, especialmente en lo que atañe al reconocimiento del derecho a la participación política de las personas indígenas. En ese contexto, como muy bien lo mencionó el ciudadano convencional Eusebio Ramón Ayala, por primera vez el Estado paraguayo reconoce con nombre y apellido a los pueblos indígenas, por ende, al derecho individual como persona humana. Esto genera al Estado un cúmulo de obligaciones sociales y políticas.

En efecto, el artículo 65 del texto constitucional (1992) menciona que “se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”. Dicho texto tuvo como fuente las constituciones brasileña, art. 231; guatemalteca, art. 69; peruana, art. 35; y tienen concordancias internas con los artículos 63, 117, 268, núm. 2), respectivamente.

Las concordancias internas del texto constitucional nos permiten contar con un panorama claro en lo que respecta la participación política de la población indígena de nuestro país, dado que la discriminación positiva establecida en favor de los indígenas por el art. 65, obliga al Estado paraguayo a remover cualquier obstáculo que no permita el goce pleno del derecho político consagrado por el art. 117 del texto constitucional, que tenazmente establece:

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.

(Constitución Paraguaya, art. 117, 1992)

Antes de entrar al análisis de las implicancias jurídicas de los derechos políticos garantizados en el articulado transcrito precedentemente, debemos responder la siguiente interrogante: ¿Los indígenas ostentan o no la calidad de ciudadanos? Para responder debemos traer a colación lo establecido en los artículos 146 y 152 de nuestra Constitución. Con respecto a la condición de ciudadanía, el art. 152 expresa que “son ciudadanos: 1. Toda persona de nacionalidad paraguaya natural, desde los dieciocho años de edad” y conforme al art. 146, son de nacionalidad paraguaya natural, las personas nacidas en el territorio de la república.

Habiéndose constitucionalmente reconocido la existencia de los pueblos indígenas como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, la existencia de la población indígena conlleva tácitamente el reconocimiento en dicha población la calidad de persona humana. Dicho esto, podemos afirmar que, a la luz de los artículos 146 y 152 del texto constitucional, la persona indígena nacida en el territorio de la república, goza de la nacionalidad paraguaya natural y, por ende, son ciudadanos, desde los dieciocho años de edad, por cuanto que también se hallan sujetos a los derechos políticos garantizados en el artículo 117 de nuestra carta magna.

5.1.1.4. Implicancias del sufragio como vía para garantizar la representación de la población indígena.

Efectivamente, la Constitución de 1992 sentó sus bases en el régimen democrático y representativo, donde la soberanía reside en el pueblo que lo ejerce por medio del sufragio. En ese sentido, el Artículo 118 de la Constitución dispone:

DEL SUFRAGIO

El sufragio es derecho, deber y función pública del elector.

Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.

(Constitución Paraguaya, art. 118, 1992)

Se había dicho más arriba que el pueblo indígena ostenta la calidad de ciudadano paraguayo, por cuanto que una vez inscriptos en el Registro Cívico Permanente gozan de los mismos derechos que un ciudadano no indígena. Siendo el sufragio la base del régimen democrático y representativo que se funda en el voto universal y en el sistema de representación proporcional.

Dicho esto, para que la representación indígena paraguaya sea real y efectiva, se deberán establecer marcos normativos inclusivos específicos que faciliten el acceso a un nombre y apellido a ser formalizados ante el Registro del Estado Civil de las Personas, para luego solicitar la obtención de un documento de identidad civil donde se indique su condición de ciudadano indígena, documento éste con el cual podrá formalizar su inscripción en el Registro Cívico Permanente, condición ésta que le permitirá gozar del derecho al sufragio, así como para propiciar la formación de Partidos o Movimientos Políticos, elementos estos con los cuales se podrán facilitar el ejercicio del sufragio de la población de referencia.

Finalmente, la promulgación normativa de la cuota nativa obligatoria en los cargos internos partidarios como en las candidaturas a cargos públicos de elección popular constituirían los elementos claves para garantizar el sistema de representación proporcional, primero porque permitirá la postulación y visibilización de la población indígena y, segundo, porque esa postulación permitirá obtener un escaño o representación política en los cargos electivos en disputa.

5.1.1.5. Del sufragio en la organización política interna de la comunidad indígena

Con respecto a este punto cabe destacar que conforme al artículo 63 de nuestra Constitución quedan reconocidos a los pueblos indígenas el derecho de aplicar libremente sus sistemas de organización política, con sujeción voluntaria a sus normas consuetudinarias,

siempre y cuando no sean contrarias a los postulados establecidos en la constitución y en las leyes.

A modo de fomentar el civismo a efectos de la democratización de la población indígena conforme al artículo 119 de la constitución, podrán desarrollarse voluntariamente y con sujeción a sus normas consuetudinarias, procesos electorales tendientes a la selección de los representantes indígenas por medio del sufragio. El referido artículo expresamente dispone “DEL SUFRAGIO EN LAS ORGANIZACIONES INTERMEDIAS. Para las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales, se aplicarán los mismos principios y normas del sufragio”.

5.1.1.6. De la población indígena y la condición de electores

Nuestra constitución enfáticamente dice que son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción alguna, al disponer en el artículo 120 cuanto sigue:

DE LOS ELECTORES. Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.

(Constitución Paraguaya, art. 120, 1992)

Conforme al texto normativo de referencia, la población indígena ostenta la condición de electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en dicha constitución y las leyes. Cualquier obstáculo material o normativo que restrinja su postulación podrá ser removido por medio de la introducción de la cuota nativa obligatoria dentro del sistema electoral paraguayo, dado que facilitaría al ciudadano indígena el acceso dentro de la lista de candidatos de las organizaciones políticas.

Dicho acceso como candidato también tiene su implicancia directa en lo que respecta al financiamiento político actual, dado que para garantizar la instalación de la figura nativa

dentro de la lista de candidatos requerirá que el Estado paraguayo establezca un financiamiento político publico diferenciado en favor de la candidatura, mediante un apoyo financiero estatal una vez formalizada la inscripción de sus candidaturas como alternativa válida para solventar cierto porcentaje de los gastos de las campañas electorales y fomentar la participación y visibilización indígena dentro de la listas de candidatos.

5.1.1.7. De la libertad de asociación en partidos o movimientos políticos

En lo que respecta a la asociación en Partidos o Movimientos Políticos, el texto constitucional en el artículo 125 expresa que:

Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos para concurrir, por métodos democráticos, a la elección de las autoridades previstas en esta Constitución y en las leyes, así como en la orientación de la política nacional. La ley reglamentará la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar el carácter democrático de los mismos.

Sólo se podrá cancelar la personalidad jurídica de los partidos y movimientos políticos en virtud de sentencia judicial.

(Constitución Paraguaya, art. 125, 1992)

Efectivamente, se garantiza a todos los ciudadanos el derecho a asociarse libremente en partidos y o en movimientos políticos. Dicho esto, los compatriotas indígenas se constituyen en sujetos de derechos de este principio democrático y republicano, por tanto, la ley deberá establecer reglas inclusivas en favor de la población indígena de tal modo a facilitar la constitución y el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, a fin de asegurar la participación electoral de la dicha población.

5.1.1.8. Rol de la Justicia Electoral en el proceso de reconocimiento de las organizaciones políticas y en la implementación de la cuota nativa obligatoria.

La Justicia Electoral, organismo autónomo instalado con la Constitución de 1992, tiene un rol fundamental en el proceso de constitución y reconocimiento de las organizaciones políticas. Además, se constituye como órgano constitucional que tiene a su cargo la

supervisión y la vigilancia de los actos de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, tal como expresamente lo establece el artículo 273, que en su parte pertinente dice:

DE LA JUSTICIA ELECTORAL. DE LA COMPETENCIA

La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.

Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos.

(Constitución Paraguaya, art. 273, 1992)

La promulgación de un marco normativo en el que se establezcan mecanismos inclusivos para la constitución de organizaciones políticas, sistema de financiamiento público diferenciado, así como la cuota nativa obligatoria en las listas de candidatos a cargos partidarios y cargos públicos de elección popular producirá una implicancia directa en las funciones de la Justicia Electoral, ya que la misma se constituye como órgano constitucional que tendrá a su cargo la implementación de las innovaciones a ser introducidas en el sistema electoral.

5.1.1.9. Implicancias de la promulgación de normas inclusivas de participación en favor de la población indígena.

Ahora bien, la discriminación positiva establecida por el art. 65 de la Constitución en favor de los pueblos indígenas, por ende, a favor de la población indígena como persona humana, requiere un tratamiento diferenciado que les permita gozar de los derechos políticos garantizados por el art. 117 del texto constitucional. Para garantizar el ejercicio pleno de ese derecho resulta necesario dictar leyes en el que se establezcan lineamientos generales tendientes a remover las desigualdades actuales estableciendo los mecanismos adecuados a fin de que los indígenas tengan la posibilidad de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes.

Para que pueda darse la participación directa en los asuntos públicos se deberán establecer normas inclusivas con requisitos menos costosos y burocráticos que les permitan formar sus propias organizaciones políticas, así como la inclusión de la cuota nativa obligatoria para las listas de cargos pluripersonales, ya sea en los cargos partidarios como en los cargos públicos de elección popular.

Estas normas inclusivas buscan remover las desigualdades actuales y garantizar la participación real de la población indígena en los asuntos públicos. Dicho esto, tanto las normas inclusivas para la creación y reconocimiento de las organizaciones políticas como la cuota nativa obligatorias en los cargos partidarios como en los cargos públicos de elección popular impactarían en la participación en la representación real de dicha población.

5.2. Instrumentos normativos internacionales.

Con respecto a instrumentos internacionales serán revisados el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Los dos Pactos han sido ratificados por nuestro país, de entre los cuales serán consideradas las relacionadas a la igualdad ante la ley. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas el 13 de septiembre de 2007; entre otros.

5.2.1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

El presente pacto internacional ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, el cual entro en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49, pacto este del cual el Paraguay es signatario.

El aludido pacto internacional constituye la base fundamental sobre la cual está insertado el marco normativo interno en cuanto a los derechos civiles y políticos. En lo político, los Estados partes sentaron las bases para que todos los ciudadanos puedan gozar, sin

restricción indebida, de los derechos y oportunidades previstos en el artículo 25, el cual en su parte pertinente dice:

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

(Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, art. 25, 1966)

Como podrá visualizarse, el referido texto normativo internacional reafirma el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; el derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. En el caso de la población indígena paraguaya, y conforme al compromiso internacional asumido por el Estado paraguayo, éste se halla obligado a dictar normas internas inclusivas como la cuota nativa obligatoria que propicien y garanticen la participación política de dicho sector de la población.

Además, por medio del artículo 26 del aludido pacto internacional, los Estados partes se reconocen cuanto sigue:

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

(Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, art. 26, 1966)

Finalmente, reconocen la existencia de las minorías étnicas como sujeto de derecho y en tal sentido el artículo 27, expresa cuanto sigue:

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

(Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, art. 27, 1966)

Si bien es cierto que los postulados de derechos políticos establecidos en dicho instrumento internacional, los Estados partes se comprometen a su internacionalización mediante leyes internas que permitan el goce de los derechos establecidos en ella en favor de todos los habitantes de su país.

Dicho esto, los integrantes de las comunidades indígenas se constituyen en sujetos de derechos, por cuanto que ante ese compromiso internacional el Estado paraguayo deberá establecer leyes que faciliten la participación indígena en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como facilitar el derecho de votar y ser elegidos en elecciones, cuyas implicancias jurídicas solo podrán ser observadas, dependiendo de las medidas tomadas en torno a la problemática objeto del presente estudio.

5.2.2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El presente instrumento internacional también ha sido adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, el cual entró en vigor el 3 de enero de 1976.

Por el presente instrumento los Estados Partes, en los términos del artículo 2, entre estos y otros pactaron cuanto sigue:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados,

inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos. (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, art. 2, 1966)

Efectivamente, se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. En el caso de la población indígena paraguaya, se deberá dictar leyes inclusivas que les permitan acceder al ejercicio de los derechos que arriba fueron puntualizados.

5.2.3. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

La Convención que da título al presente apartado ha sido adoptada por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965, con entrada en vigor el 4 de enero de 1969, y abierta a la firma y ratificación de los Estados, instrumento internacional éste del cual nuestro país también es signatario.

Dicho instrumento normativo internacional viene a sentar las bases para la eliminación de todas las formas de discriminación racial. En tal sentido, el artículo 1° de la Convención expresa:

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el

reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

2. Esta Convención no se aplicará a las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que haga un Estado parte en la presente Convención entre ciudadanos y no ciudadanos.

3. Ninguna de las cláusulas de la presente Convención podrá interpretarse en un sentido que afecte en modo alguno las disposiciones legales de los Estados Partes sobre nacionalidad, ciudadanía o naturalización, siempre que tales disposiciones no establezcan discriminación contra ninguna nacionalidad en particular.

4. Las medidas especiales adoptadas con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizarles, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales no se considerarán como medidas de discriminación racial, siempre que no conduzcan, como consecuencia, al mantenimiento de derechos distintos para los diferentes grupos raciales y que no se mantengan en vigor después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

(Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1º, 1965)

Resulta sumamente valiosa para el derecho positivo nacional la definición terminológica ofrecida por la Convención sobre "discriminación racial", dado que bajo tales conceptos los Estados Partes se obligan a dictar sus leyes internas. Conforme a dicha convención, el origen étnico no puede ser motivo para anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

A la luz de la definición ofrecida por la Convención, el Estado paraguayo deberá ahondar esfuerzos para remover las barreras normativas actuales que opacan el goce o ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades fundamentales en la esfera política de

los grupos étnicos asentados en nuestro país, de manera a facilitar la participación y representación política de dicha población étnica.

Por otro lado, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas, en los términos del artículo 5° de la Convención, al disponer cuanto sigue:

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

- a) El derecho a la igualdad de tratamiento en los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia;
- b) El derecho a la seguridad personal y a la protección del Estado contra todo acto de violencia o atentado contra la integridad personal cometido por funcionarios públicos o por cualquier individuo, grupo o institución;
- c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas;
- d) Otros derechos civiles, en particular:
 - i) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado;
 - ii) El derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país;
 - iii) El derecho a una nacionalidad;
 - iv) El derecho al matrimonio y a la elección del cónyuge;
 - v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros;
 - vi) El derecho a heredar;
 - vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
 - viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;
 - ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

- i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;
 - ii) El derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse;
 - iii) El derecho a la vivienda;
 - iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
 - v) El derecho a la educación y la formación profesional;
 - vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;
 - f) El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques.
- (Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 5°, 1965)

Como se puede notar, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley. En la esfera política reafirman su compromiso de garantizar a toda persona humana el goce pleno de los derechos políticos, debiendo a tal efecto dictarse leyes inclusivas en favor de los grupos étnicos asentados en nuestro país con el fin de permitirles, particularmente, el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

5.2.4. Convenio 169 de la O.I.T. sobre "Pueblos Indígenas y Tribales en Países independientes.

El presente convenio ha sido adoptado durante la 76a. Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra el 7 de junio de 1989, ratificado por nuestro país por medio de la Ley N° 234/93. Si bien es cierto dicho convenio tuvo como principal objetivo las reivindicaciones laborales de los sectores indígenas y tribales, también garantiza los derechos políticos, expresados en los términos del artículo 6° del Convenio, el cual en su parte pertinente expresa:

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas susceptibles de afectarles directamente;
- b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; y,
- c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En el inciso “b” del texto normativo internacional se visualiza que los Estados Partes se hallan compelidos a establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan.

En suma, este instrumento normativo internacional obliga al Paraguay a dictar leyes electorales inclusivas que faciliten la participación y garanticen la representación política de los pueblos originarios asentados en nuestro país.

5.3. Legislación Nacional.

5.3.1. Ley N° 635/95, “Que reglamenta la Justicia Electoral”.

En cuanto a la Ley que reglamenta la Justicia Electoral, constituye el marco normativo que por excelencia establece los lineamientos generales que deberán seguir los órganos

electorales del país para la aplicación del marco normativo electoral. En tal sentido el artículo 2° expresa:

Funciones. La convocatoria, la organización, la dirección, la supervisión, la vigilancia y el juzgamiento de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.

Son igualmente de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como asimismo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.

(Ley N° 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral”, art. 2°, 1995)

En cuanto a lo atinente a su función jurisdiccional, la competencia de la Justicia Electoral está prevista en el artículo 3° de la ley reglamentaria que establece cuanto sigue:

Competencias. La Justicia Electoral entenderá:

- a) En los conflictos derivados de las elecciones generales, departamentales, municipales y de los tipos de consulta popular establecidos en la Constitución.
- b) En las cuestiones relativas al Registro Cívico Permanente.
- c) En las cuestiones que pudieran surgir en relación a la utilización de nombres, emblemas, símbolos y demás bienes incorporeales de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.
- d) En todo lo atinente a la constitución, reconocimiento, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales.
- e) En las cuestiones y litigios internos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, los que no podrán ser llevados a la Justicia Electoral sin antes agotar las vías estatutarias y reglamentarias internas de cada partido, movimiento político o alianza electoral.
- f) En las faltas previstas en el Código Electoral.
- g) En los amparos promovidos por cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las leyes.
- h) En el juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones de las demás organizaciones intermedias previstas en las leyes.

(Ley N° 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral, art. 3°, 1995)

Siguiendo con el análisis de los objetivos específicos propuestos por la presente investigación, encontramos que las cuestiones relativas al Registro Cívico Permanente resulta un tema crucial y fundamental, ya que la inscripción a dicho registro constituye el primer paso que habilita al elector a gozar del derecho de sufragio activo y en consecuencia del derecho de sufragio pasivo, motivo por el cual, el organismo electoral deberá afianzar los mecanismos y medios inclusivos tendientes a lograr el mayor número posible de población indígena inscripta en el referido registro. Dichas tareas deberán ser formalizadas bajo la estricta observancia de los usos y costumbres de las comunidades indígenas, a efectos de encaminar una verdadera participación política y electoral de la referida población.

En lo atinente a la constitución, reconocimiento, organización y funcionamiento, de los partidos o movimientos políticos, la normativa vigente establece barreras económicas, ya que una población indígena no cuenta con recursos financieros para cubrir los gastos de escrituración del acta fundacional, tampoco costear los honorarios de los profesionales que les orienten en dicho proceso, por cuanto que a fin de viabilizar la participación política electoral de dicho sector social, la institución electoral deberá guiar y ofrecer al electorado indígena los medios necesarios para que pueda reunir los requisitos exigidos por las normativas vigentes para la constitución de un partido o movimiento político, como alternativa para remover las barreras precedentemente indicadas.

Otro elemento importante tiene que ver con las labores de sustanciación de las faltas previstas en el Código Electoral. Cabe señalar que por el artículo 4° del Código Electoral, el ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos dentro de los cuales se encuentra inmersa la población electoral indígena, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece el artículo 332 del mismo cuerpo normativo.

En ese aspecto, la cuota nativa obligatoria podría impactar positivamente en la disminución del abstencionismo electoral de la población indígena, y aumentar la participación electoral, ya que la visibilización de candidaturas provenientes de sus comunidades podría motivar a una mayor participación. Todo esto se podrá afianzar mediante

políticas públicas a ser desarrolladas por la institución electoral que permitan obtener una mayor participación electoral.

En cuanto a los deberes y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, el artículo 6° de la ley reglamentaria expresa:

Deberes y atribuciones. Son deberes y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral;

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes;
- b) Resolver los recursos de reposición, aclaratoria o ampliatoria interpuestos contra sus decisiones;
- c) Entender en los recursos de apelación, nulidad y queja por apelación denegada o retardo de justicia, interpuestos contra las decisiones de los Tribunales Electorales en los casos contemplados en la Ley;
- d) Resolver los recursos interpuestos con las decisiones dictadas por la Dirección del Registro Electoral, pudiendo avocarse de oficio al conocimiento de las mismas;
- e) Entender en las recusaciones e inhabilitaciones de los miembros del mismo Tribunal y de los Tribunales Electorales;
- f) Juzgar, de conformidad con los artículos 3. inciso e) y 38 de esta Ley, las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales;
- g) Ejercer la superintendencia con potestad disciplinaria sobre toda la organización electoral de la república;
- h) Convocar, dirigir y fiscalizar las elecciones y consultas populares, y los casos de vacancias establecidos en la Constitución y la Ley;
- i) Establecer el número de bancas que corresponda a la Cámara de Diputados y Juntas Departamentales en cada uno de los departamentos y en la capital de la república, de conformidad con el artículo 221 de la Constitución;
- j) Efectuar el cómputo y juzgamiento definitivo de las elecciones y consultas populares, así como la proclamación de quienes resulten electos, salvo en los comicios municipales;
- k) Declarar, en última instancia y por vía de apelación, la nulidad de las elecciones a nivel departamental o distrital; así como de las consultas populares;

- l) Declarar, a petición de parte y en instancia única, la nulidad de las elecciones y consultas populares a nivel nacional;
- m) Resolver en única instancia sobre la suspensión de los comicios de carácter nacional, departamental o municipal, por un plazo no mayor de sesenta días;
- n) Distribuir a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales los espacios gratuitos de propaganda electoral previstos en el Código Electoral;
- ñ) Aprobar los sistemas y programas para el procesamiento electrónico de datos e informaciones electorales;
- o) Ejercer el control y fiscalización patrimonial de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, mediante el examen de la documentación, libros y estados contables;
- p) Distribuir a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales los aportes y subsidios estatales;
- q) Elaborar su propio anteproyecto de presupuesto conforme a la Ley Orgánica del Presupuesto General de la Nación;
- r) Administrar los fondos asignados a la Justicia Electoral en el Presupuesto General de la Nación;
- s) Autorizar la distribución de todo el material que se emplee en las diversas funciones que impone el cumplimiento del Código Electoral;
- t) Autorizar la confección de los registros, lista de serie de cada Sección Electoral y boletas de sufragio, dentro de los plazos y con arreglo a los requisitos establecidos por la Constitución y la ley;
- u) Adoptar las providencias requeridas para el cumplimiento de las finalidades que le asignan esta Ley y el Código Electoral;
- v) Elaborar los reglamentos que regulen su funcionamiento y los demás que sean necesarios para el cumplimiento de la Ley Electoral;
- w) Nombrar y remover por sí al Director y al Vicedirector del Registro Electoral. Designar a los demás funcionarios judiciales y administrativos dependientes de la Justicia Electoral y removerlos de conformidad con el Estatuto del Funcionario Público;

- x) Suministrar a la brevedad posible a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales y movimientos internos las informaciones y copias de los padrones e instrumentos públicos que les fueren solicitados;
 - y) Comunicar a la Corte Suprema de Justicia las vacancias producidas en el fuero electoral; y,
 - z) Los demás establecidos en la presente Ley.
- (Ley N° 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral, art. 6°, 1995)

En la intención de responder con los objetivos propuestos por esta investigación, resulta ineludible efectuar un profundo análisis de los deberes y atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral previstas en los incisos “n” y “p” respectivamente. De darse la introducción de una cuota nativa obligatoria en la legislación electoral, el Tribunal Superior de Justicia Electoral deberá prestar especial atención para garantizar con especial preeminencia la asignación de los espacios gratuitos de propaganda electoral previstos en el Código Electoral en favor del electorado indígena.

Otro tema que está ligado directamente con la cuota electoral nativa es la tarea relacionada a la distribución de los aportes y subsidios estatales a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, ya que la población electoral indígena se caracteriza por no contar con recursos financieros con los cuales solventar los gastos de campañas, motivo por el cual el Tribunal Superior de Justicia Electoral deberá buscar los mecanismos administrativos tendientes para que establezcan discriminaciones positivas en favor de dicho sector, a fin de que, una vez oficializadas sus listas, puedan ser beneficiados con determinados recursos públicos con los cuales afrontar los gastos de campañas electorales.

En atención a la composición orgánica de la Justicia Electoral, a los Tribunales Electorales también se les asigna determinadas atribuciones previstas en el artículo 15, el cual expresa:

Competencia. A los Tribunales Electorales les compete:

- a) Entender en los recursos de apelación y nulidad; y en las quejas por apelación denegada o por retardo de justicia interpuestas contra las decisiones de los jueces electorales;

- b) Resolver las impugnaciones, recusaciones e inhabilitaciones de los jueces y fiscales electorales de su jurisdicción;
- c) Dirigir y fiscalizar las elecciones realizadas en su jurisdicción;
- d) Efectuar el cómputo provisorio de las elecciones, elevando al Tribunal Superior de Justicia Electoral los resultados, para su cómputo definitivo y juzgamiento. En los comicios municipales los Tribunales Electorales efectuarán el cómputo en única instancia y la proclamación de los candidatos electos;
- e) Inscribir las candidaturas a cargos electivos nacionales y departamentales así como las de sus apoderados respectivos, como competencia exclusiva del Tribunal Electoral de la Capital;
- f) Fiscalizar los Registros Electorales de la circunscripción;
- g) Entender en los procesos de fundación, constitución, organización, funcionamiento, caducidad y extinción de los partidos y movimientos políticos y en las fusiones, incorporaciones y alianzas electorales;
- h) Juzgar, en las contiendas que pudieran surgir con relación a la utilización de nombres, emblemas, eslóganes, lemas y demás bienes incorpóreos de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales;
- i) Juzgar, en única instancia de conformidad con el artículo 37 de esta Ley, las cuestiones y litigios internos de carácter local y departamental de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales, agotada la instancia interna de los mismos;
- j) Resolver por vía de apelación los conflictos derivados del control de los espacios acordados a los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales en los medios de comunicación social para la propalación de la propaganda electoral;
- k) Juzgar, por vía de apelación, las impugnaciones, protestas o reclamos relativos al Registro Cívico Permanente o los padrones de electores de su jurisdicción;
- l) Integrar las Juntas Cívicas de acuerdo con esta Ley;
- m) Cumplir y hacer cumplir las resoluciones y demás instrucciones del Tribunal Superior de la Justicia Electoral; y,
- n) Las demás que fije la Ley.

(Ley N° 635/1995 “Que reglamenta la Justicia Electoral, art. 15, 1995)

El texto normativo expuesto precedentemente previene, de entre varias competencias de los Tribunales Electorales, dos cuestiones directamente relacionadas con la cuota nativa. La primera se refiere a la actividad encaminada a la inscripción de las candidaturas a cargos electivos nacionales y departamentales así como las de sus apoderados respectivos, como competencia exclusiva del Tribunal Electoral de la Capital. Respecto a este punto, al momento de resolver sobre la inscripción y oficialización de las candidaturas, el Tribunal Electoral de la Capital deberá realizar especial control sobre el cumplimiento de la cuota nativa obligatoria por parte de las organizaciones políticas, y en caso de inobservancia sancionarlos con la no inscripción de las listas.

Por otro lado, con respecto a los procesos de fundación, constitución, organización, y funcionamiento, de los partidos y movimientos políticos, los tribunales electorales deberán considerar los principios generales que permita remover cualquier obstáculo y garantizar la participación política de la población indígena, facilitándoles los medios a fin de reunir los recaudos necesarios que permita la formación y reconocimiento de una organización política propiciada por la referida población electoral.

5.3.2. Ley N° 834/96, “Que establece el Código Electoral Paraguayo”.

5.3.2.1. Características del sufragio y sus implicancias con la cuota nativa.

Párrafos más arriba habíamos dicho que conforme a nuestra Constitución el pueblo paraguayo ejerce el poder público por medio del sufragio. Para dar andamiaje a dicho postulado se dicta la Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, la cual inicia el desarrollo normativo ofreciéndonos una definición legal del sufragio, conforme a los términos establecidos en el artículo 1° que en su parte pertinente dice:

El sufragio es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos, por intermedio de los partidos, movimientos políticos o alianzas, de conformidad con la ley.

(Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, art. 1°, 1996)

El análisis del texto normativo expuesto lo dividiremos en dos partes. La primera, en lo que respecta a las características del sufragio y, la segunda, sobre el mecanismo de participación política, a la luz de los objetivos propuestos por la presente investigación.

Con respecto a las características del sufragio el texto normativo dice que es un derecho. Siendo así, la población electoral indígena también se halla sujeto al disfrute y goce de ese derecho, pero que por innumerables factores no se da en la práctica. Como sabemos, dicha población electoral generalmente se halla asentada en comunidades distantes de los locales de votaciones, tampoco cuentan con recursos o medios propios para trasladarse hasta dichos centros de votaciones. Por tanto, dichas situaciones no facilitan el acceso al ejercicio de ese derecho, quedando vulnerables a su uso y goce, lo que podría afectar gravemente a la representación indígena en los cargos públicos de elección popular, incluso bajo la vigencia de la cuota nativa obligatoria.

Así mismo, dicha población indígena electoral está sujeta al sufragio obligatorio, lo que, teniendo en cuenta las causas indicadas precedentemente, los convierte en infractores de la ley y los expone a la sanción prevista en el art. 4º, en concordancia con el art. 332 de la ley ut supra. Esta situación podría mejorar en caso de la implementación de la cuota nativa obligatoria, dado que se verán motivados a romper las barreras de distancia para ejercer el derecho y deber del sufragio.

Finalmente, constituye una función pública que habilita al elector a constituir las autoridades electivas, característica ésta que con la cuota nativa será robustecida, dado que podría impactar positivamente en la posibilidad de que la población electoral indígena logre instalar un representante indígena en los cargos públicos de elección popular.

En cuanto al mecanismo de participación política prevista en el texto normativo objeto de análisis, dice de manera expresa que es por intermedio de los partidos, movimientos políticos y alianzas electorales. En caso de implementación de la cuota nativa tendrá una implicancia directa en la organización y funcionamiento de dichas organizaciones políticas, ya que la obligación de incluir cierto porcentaje del elector indígena en sus respectivas listas, los convertirían en sujetos de aplicación, cuyo incumplimiento recaería en algunas sanciones.

5.3.2.2. Requisitos para ser electores.

El marco normativo electoral objeto de análisis previene al ciudadano una edad mínima, condición de nacionalidad, y a los extranjeros la radicación definitiva, conforme a los términos del artículo 2º, que en su parte pertinente dice:

Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido diez y ocho años de edad, que reúnan los requisitos exigidos por la ley y que estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente.

(Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, art. 2º, 1996)

Siguiendo con la línea investigativa resulta pertinente analizar el elemento “inscriptos en el Registro Cívico Permanente”, ya que sin dicha condición el elector indígena no podrá constituirse en sujeto de derecho de la cuota nativa. Respecto a este punto es importante resaltar que el factor falta de identidad del ciudadano indígena hace imposible el acceso a esa inscripción, a pesar de que los mismos reúnan la edad requerida por la ley, por cuanto que la implementación de la cuota nativa trae una implicancia directa en la necesaria participación de las entidades públicas como el Registro de las Personas y el Departamentos de Identificaciones, quienes deberán introducir políticas públicas tendientes a remover dicha barrera, a efectos de hacer viable que el ciudadano indígena pueda convertirse en elector, por ende, sujeto a la cuota nativa obligatoria.

5.3.2.3. Elementos constitutivos para el ejercicio del sufragio.

En cuanto a los elementos constitutivos para el ejercicio del sufragio, el marco normativo objeto de análisis (Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, 1996) en su artículo 3º expresa que “Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio. Los infractores serán sancionados de conformidad con la ley”.

Si bien es cierto el texto expuesto ofrece varios elementos que analizar, en honor al seguimiento de la línea investigativa el presente trabajo se centrará en la reflexión sobre la obligación de las autoridades electorales de garantizar y facilitar el ejercicio del sufragio. En este aspecto habíamos remarcado que las comunidades indígenas donde se encuentran asentadas sus electores se hallan distantes de los locales de votaciones y que no cuentan no recursos ni medios para trasladarse hasta dichos centros de votaciones.

Ante dichas barreras, el cumplimiento de la obligación –facilitar su ejercicio-, requiere de las autoridades electorales gestiones públicas tendientes a remover dichos obstáculos con la apertura de centro de votaciones dentro de las comunidades indígenas, con padrones segmentados por electores constituidos por dicha población electoral, como mecanismo para efectiva implantación de la cuota nativa, visto que dicha medida constituiría un elemento condicionante para obtener resultados positivos en torno a la participación electoral, y porque no, el representación electoral indígena.

5.3.2.4. Características del voto.

Nuestro marco normativo electoral determina de manera expresa las características del voto, en los términos del artículo 4, que en su parte pertinente dice:

El voto es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible. En caso de duda en la interpretación de este código, se estará siempre a lo que sea favorable a la validez del voto, a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista en el que está inspirado y a asegurar la expresión de la auténtica voluntad popular. El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos legalmente habilitados, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece el Artículo 332 de este Código.

(Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, art. 4°, 1996)

Analizando las implicancias jurídicas de la cuota nativa en lo que atañe a la participación electoral de dicha población electoral nos preocupa por sobremanera la última parte del texto donde dice “El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los

ciudadanos legalmente habilitados, cuyo incumplimiento será sancionado conforme lo establece el artículo 332 de este Código”.

Nos preocupa porque se habían recalcado las variables de distancia y falta de medios para traslado de dicha población electoral hasta los centros de votación, por cuanto resulta sumamente urgente que el órgano electoral, en cumplimiento de la obligación prevista en el artículo anterior, diseñe las líneas tendientes a la construcción de las políticas públicas para facilitar el ejercicio del sufragio, y no sancionarlos sin antes haber facilitado el ejercicio del sufragio.

5.3.2.5. Libertad de asociación en Partidos o Movimientos Políticos.

El código electoral garantiza a todos los paraguayos la libertad de asociarse en partidos o Movimientos Políticos, tal como lo establece el artículo 8, que dice:

La fundación, organización, funcionamiento y extinción de los partidos o movimientos políticos existentes o por constituirse se regirán por las disposiciones de este Código.

Todos los paraguayos, desde los diez y ocho años de edad, en ejercicio del sufragio, tienen garantizado el derecho de asociarse en partidos o movimientos políticos.

(Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, art. 8°, 1996)

Aquí nos preocupa el elemento “en ejercicio del sufragio” por los sinnúmeros de factores arriba indicados. En ese sentido, la participación electoral indígena se halla nuevamente obstruido por la variable “condición de elector”, por cuanto que para hacer viable la cuota nativa requiere la remoción de las barreras fácticas indicadas, a efectos de facilitar el ejercicio del derecho garantizado en el presente artículo, es decir, que los miembros de las comunidades indígenas constituyan su propia organización política.

5.3.2.6. Requisitos para la constitución de Partidos o Movimientos Políticos.

El Código Electoral paraguayo establece las reglas y pasos a seguir para la constitución de un Partido o Movimiento Político, tal es así que en su artículo 17 expresa:

Para constituir un partido político, y en carácter de tarea preparatoria, sus propiciadores, en número no menor de cien ciudadanos, procederán a extender una escritura pública que contendrá las siguientes menciones:

- a) nombre y apellido, domicilio, número de cédula de identidad, número de inscripción en el Registro Cívico Permanente y firma de los comparecientes;
- b) declaración de constituir un partido político en formación;
- c) denominación, bases ideológicas y programáticas de carácter democrático que individualicen al partido político cuya constitución se proyecta; y,
- d) estatuto provisorio, la constitución de las autoridades provisionales, el domicilio del partido político en formación y la designación de sus apoderados.

(Ley N° 834/1996 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”, art.17 °, 1996)

Como podrá notarse, las comunidades indígenas en su mayoría no tienen acceso a la educación básica inicial, por cuanto resulta casi obvio que dicha limitación convierte en inaccesible la posibilidad de elaborar un acta fundacional en los términos del texto normativo expuesto precedentemente, menos aún, cubrir gastos de escrituración, entre otros.

Por dicho motivo, la implementación de la cuota nativa requerirá también la revisión de los requisitos establecidos para la constitución de un Partido o Movimiento Político, mediante el establecimiento de trámites más inclusivos en favor de dicha población electoral que les permita gozar del derecho garantizado en el texto normativo objeto de estudio.

5.3.3. Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas” modificada en varios artículos por la Ley N° 919/96.

5.3.3.1. Objeto de la Ley.

El Estatuto de las Comunidades Indígenas, promulgada por Ley N° 904/81, modificada en varios artículos por la Ley N° 919/96, en su artículo 1° dispone:

Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos.

(Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, art.1 °, 1981)

Como podrá visualizarse, el objeto de la ley no hace referencia a su integración política dentro de la sociedad paraguaya, lo cual implica que en ese entonces los miembros de las comunidades indígenas no eran considerados sujetos de derechos electorales. Ahora bien, el artículo 3° hace una vaga referencia sobre el respeto de su organización tradicional y que eso no obstara a que en forma voluntaria, adopten otras formas de organización establecidas en las leyes, en los términos siguientes:

El respeto a los modos de organización tradicional no obstará a que en forma voluntaria y ejerciendo su derecho a la autodeterminación, las comunidades indígenas adopten otras formas de organización establecidas por las leyes que permitan su incorporación a la sociedad nacional.

(Ley N° 904/81 “Estatuto de las Comunidades Indígenas”, art.3°, 1981)

Capítulo VI

Marco Metodológico

Diseño

El diseño de la investigación se asentó en el estudio no experimental, dado que se indagó sobre los aspectos que se deberían contemplar en la normativa referente a la cuota nativa de participación en cargos electorales, los aportes de especialistas y la literatura existente sobre el tema. Con ello se describieron describir las variables y analizaron sus implicancias, de tal forma a establecer su viabilidad.

Enfoque

Fue considerado un enfoque mixto (cuali-cuantitativo) buscando la descripción del fenómeno, examinando el problema real y actual, en base a la experiencia e información recabada por el investigador.

Tipo de investigación

El alcance de este trabajo es de carácter descriptivo. El estudio pretendió, como se dijo, obtener, seleccionar, compilar e interpretar información documental existente de tal forma a sacar conclusiones que expliquen el fenómeno de la participación política de los pueblos originarios y aporte elementos para la modificación de la normativa vigente sobre el tema. También se analizó la legislación existente en la materia y se estudiaron teorías desarrolladas en torno al mismo a nivel internacional, recurriendo a bibliografía existente; lo que fue complementada con la extracción de datos e informaciones de la propia población muestral.

Alcance (nivel)

Desde el punto de vista del nivel de la investigación, si bien por momentos se realizaron descripciones de fenómenos ya existentes, el estudio se concentró en el nivel explicativo, dado que se buscó, al tiempo de explicar el fenómeno de la participación política

de los pueblos originarios, también recoger elementos que aporten a la modificación de la normativa sobre el tema como vía para garantizar la inclusión de dicho sector a la vida política nacional.

Área de estudio:

Ciencias Jurídicas

Delimitación:

Temporal: El proceso de recolección y análisis de datos se llevó a cabo entre el 15 de febrero y el 15 de abril del 2022 y se focalizó en torno a la eventual implementación de la cuota nativa como vía para garantizar la participación y representación electoral de los pueblos originarios, atendiendo a los resultados de las pasadas elecciones generales del 2018.

Espacial: La pesquisa se realizó en comunidades indígenas de los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Canindeyú, dado que son los que tienen mayor población indígena.

Geográfica: el trabajo investigativo se realizó en las localidades antes mencionadas y se centró en comunidades de mayor densidad poblacional.

Hipótesis

La presente investigación sostuvo como hipótesis que es necesaria la modificación de la normativa electoral vigente para permitir el cupo nativo e incorporar las particularidades de esta población, de tal forma a favorecer la participación de los pueblos originarios en los cargos públicos electivos de representación.

Población y muestra:

La población estuvo constituida por 47.881 electores que forman parte de los pueblos más numerosos de las cinco familias lingüísticas del Paraguay, específicamente 20.546

personas pertenecientes al pueblo Mbya Guaraní, de la familia lingüística Guaraní; 17.768 del pueblo Nivaclé, que forma parte de la familia lingüística Mataco Mataguayo; 2.461 del pueblo Ayoreo, perteneciente a la familia lingüística Zamuco; 8.167 del pueblo Enxet Sur, que forma parte de la familia lingüística Lengua Maskoy; y 1.939 personas del pueblo Toba Qom, perteneciente a la familia lingüística Guaicurú. La población seleccionada es representativa porque la misma está constituida por los pueblos más poblados de cada familia lingüística.

El tamaño de la muestra, a los efectos de la investigación fue de 382 electores, tomando en cuenta el tamaño total de la población de 47.881 electores, con un nivel de confianza del 95 % y un margen de error del 5 %.

Variables

Para la obtención de la muestra se tuvieron en cuenta variables de edad y sexo, de tal manera a que la muestra no pierda su relevancia. Por ejemplo, para la aplicación de la encuesta se tomará al 50 % de mujeres y 50 % de varones. Además, la variable de edad fue distribuida en la población de 18 a 24, 25 a 29 y 30 a 34 años respectivamente.

Para determinar la variable “nivel de aceptación de la cuota nativa” (Variable Dependiente) se utilizaron elementos que subyacen en la conciencia del electorado y en sus condiciones materiales. En cuanto a la variable “modificaciones a la normativa electoral” (Variable Independiente) se buscó determinar cuáles aspectos se considera deben ser tenidos en cuenta a la hora de introducir, eventualmente, modificaciones a la normativa vigente desde el punto de vista de los pueblos originarios y su interrelación con la variable “normas electorales”.

Categoría de Análisis

a. ***Barreras normativas para la participación electoral:*** conjunto de fenómenos sociales, políticos, jurídicos y culturales que impiden la representación política en cargos electorales de representantes de los pueblos originarios.

a. **Participación.**

- b. **Ciudadanía.**
- c. **Normativa referente a pueblos originarios.**
- d. **Cultura indígena.**

b. ***Representación política de los pueblos originarios:*** ciudadanos o ciudadanas que, elegidos por sus pares actúan en representación de los pueblos originarios, canalizando sus demandas y visibilizando la problemática específica de dicho sector social.

- a. **Mecanismos de representación democrática.**
- b. **Normativas que protegen a los pueblos originarios.**

c. ***Cuota nativa:*** cupos o espacios fijos determinados en la ley que se establecen para garantizar la representación en cargos electivos de representantes de los pueblos originarios.

- a. **Cuota electoral**
- b. **Representación parlamentaria.**
- c. **Representación institucional.**
- d. **Mecanismos de participación indígena.**

Técnicas e instrumentos:

A modo introductorio de la recolección de datos se tomó como base el informe de la Unión Europea sobre observación electoral de las elecciones generales del 2018, en lo que guarda relación con la problemática en estudio, así como a la información documentada existente en el ámbito de la Justicia Electoral, que fue complementada con el desarrollo de un amplio marco teórico y una revisión bibliográfica en torno a la legislación vigente que reglamenta los mecanismos para la participación política y las barreras existentes en el ámbito jurisdiccional electoral sobre el tema, con los cuales respaldar las ideas iniciales plasmadas y su consecuente formulación de preguntas.

Se realizaron entrevistas a los expertos y referentes institucionales que permitieron complementar los datos obtenidos del análisis documental, además de proporcionar información cualitativa sobre la opinión pública en referencia con la participación y representación política de los integrantes de los pueblos originarios de nuestro país y las

posibles modificaciones que deberían incorporarse a la normativa vigente. Dichas entrevistas se realizaron con un formato diferenciado de guía de preguntas.

Finalmente, se aplicó una encuesta a representantes de los pueblos indígenas pertenecientes a las cinco familias lingüísticas del país mediante preguntas cerradas que extrajeron la apreciación de dichos actores en torno al objeto de estudio.

Tratamiento de datos:

Los datos obtenidos en el proceso de investigación son presentados en formato de gráficos y tablas que contribuyan a la comprensión de la muestra obtenida, de tal forma a facilitar el seguimiento metodológico y estadístico de las informaciones recabadas.

Consideraciones éticas:

Durante todo el proceso de investigación se respetó la información confidencial, manteniéndose el anonimato de las personas que forman parte del muestreo, de tal forma a garantizar la objetividad y la consistencia fidedigna de la información recabada. Se deja constancia de las dificultades tenida para la toma de muestra, ya que la población encuestada se rige por sus normas consuetudinarias, lo cual implica que para efectuar las entrevistas para la encuesta primero se debía obtener el visto bueno de los líderes de las comunidades, lo cual significó mayor tiempo para llegar a la totalidad de la población objeto de estudio.

En cuanto a la información bibliográfica, de jurisprudencia y normas se respetó en todo momento el derecho de autor y se siguieron las especificaciones técnicas del formato APA.

Capítulo VII

Resultados

7.1. Datos cuantitativos

7.1.1. Encuesta

A continuación se detallan los datos hallados en el proceso de muestreo a través de la aplicación de encuestas a 382 personas pertenecientes a la población descrita en párrafos anteriores.

Los resultados se presentan a través de gráficos y una breve descripción de los hallazgos, realizando comparaciones cuantitativas entre respuestas y ponderando la prevalencia de ciertos datos relevantes.

Se mantiene la numeración original de las preguntas para un mejor seguimiento.

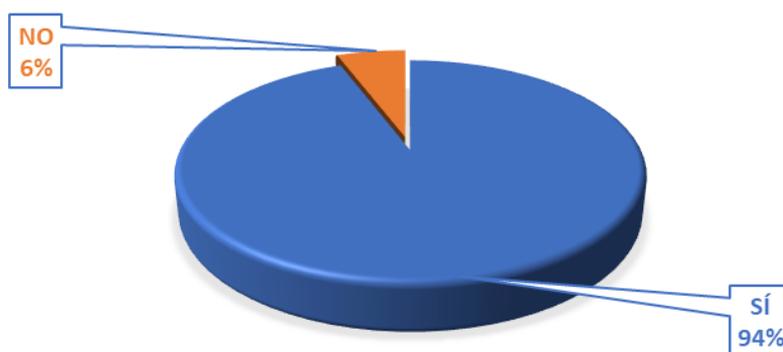
7.1.1.1. Participación y representación política electoral de los pueblos indígenas.



Según las respuestas de la población encuestada se puede observar que, en relación a la pregunta de referencia, un 61 % considera que la participación y representación electoral de los pueblos indígenas es mala, un 20 % considera que es Excelente y un 19 % lo considera Buena.

7.1.1.2. Nivel de acuerdo sobre participación obligatoria indígena en listas de partidos o movimientos.

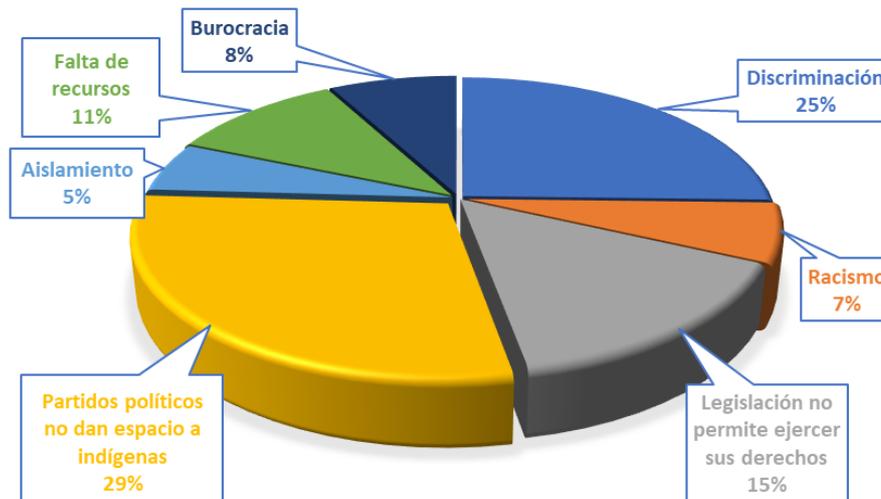
2. ¿ESTARÍAS DE ACUERDO EN QUE CIUDADANOS INDÍGENAS TENGAN UN PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA EN LAS LISTAS DE LOS PARTIDOS O MOVIMIENTOS POLÍTICOS?



Con relación a la pregunta de referencia, el 94 % de las personas encuestadas manifestó que está de acuerdo con que ciudadanos indígenas tengan un porcentaje de participación obligatoria en la lista de los partidos políticos y, por el contrario, un 6 % respondió que no está de acuerdo.

7.1.1.3. Barreras para implementación de cuota obligatoria.

3. ¿CUÁLES CONSIDERA QUE PODRÍAN SER LAS BARRERAS MÁS TRASCENDENTES PARA SU IMPLEMENTACIÓN?



En relación a las barreras más trascendentes para la implementación del porcentaje de participación obligatoria, un 29 % de la población encuestada manifestó que es debido a que los “partidos políticos no dan espacio a indígenas”, un 25 % considera que es la “discriminación”, un 15 % respondió que está dada por que la “legislación no permite ejercer sus derechos”, un 11 % respondió que es la “falta de recursos”, un 8 % respondió que es la “burocracia”, un 7 % contestó que está dado por el “racismo” y, finalmente un 5 % respondió que es el “aislamiento”.

7.1.1.4. Impacto de cuotas indígenas obligatorias en el país.



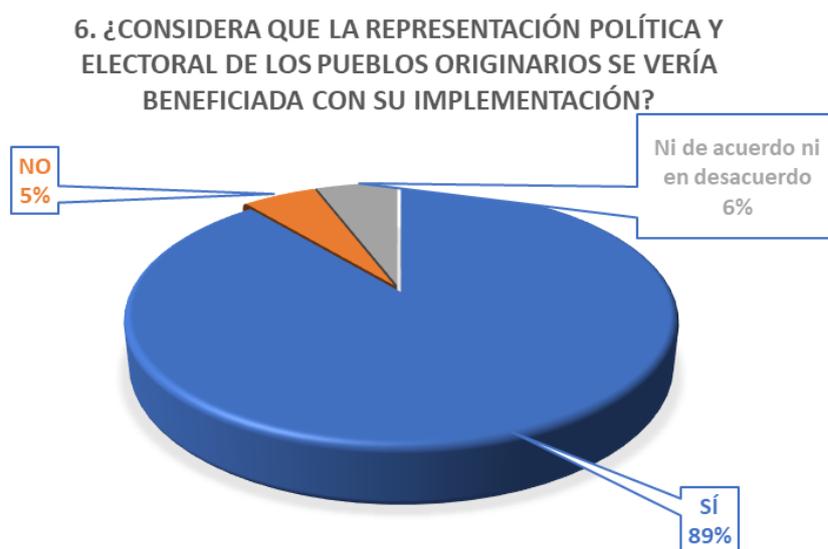
Con respecto al enunciado de referencia, un 45 % de la población encuestada considera que con la implementación en nuestro país de los cupos de participación se tendría “mayor inclusión de pueblos originarios”, un 34 % respondió que se tendría un “fortalecimiento de la democracia”, un 16 % respondió que se tendría “mayor legitimidad” y, finalmente, un 5 % contestó que habría un “debilitamiento de la democracia”.

7.1.1.5. Nivel de acuerdo sobre beneficios de la implementación de la cuota indígena.



Se observa que, en relación a la pregunta de referencia, un 86 % de la población encuestada considera que la participación política y electoral de los pueblos originarios se vería beneficiada con la implementación de la cuota obligatoria, un 5 % considera que no se verá beneficiada y un 9 % contestó que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.

7.1.1.6. Nivel de acuerdo con beneficios en la representación política electoral de pueblos indígenas.



Se puede notar que, en torno a la pregunta de referencia, un 89 % de la población encuestada considera que la representación política y electoral de los pueblos originarios se vería beneficiada con la implementación de la cuota obligatoria, un 5 % contestó que no, y un 6 % respondió que no está ni de acuerdo ni en desacuerdo.

7.1.1.7. Aspectos a tener en cuenta para elaborar ley sobre porcentajes de participación electoral indígena.



En relación a qué aspectos deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar una ley que otorgue porcentajes de participación electoral a los ciudadanos indígenas, se observa que un 48 % de las personas encuestadas considera que debe tenerse en cuenta el “respeto de sus usos, costumbres y derechos consuetudinarios”, un 21 % contestó que se deben “establecer subsidios estatales para cubrir gastos para la formación y reconocimiento de las organizaciones políticas indígenas, el 16 % respondió que se debe “fomentar la inscripción de los ciudadanos indígenas en el Registro Cívico Permanente, un 12 % contestó que se deben “establecer reglas de participación obligatoria en las listas de los partidos y movimientos” y, finalmente, un 3 % respondió que se debe “facilitar acceso a la identidad”.

7.1.1.8. Acciones que se deberían impulsar para facilitar acceso de ciudadanos indígenas a identidad.



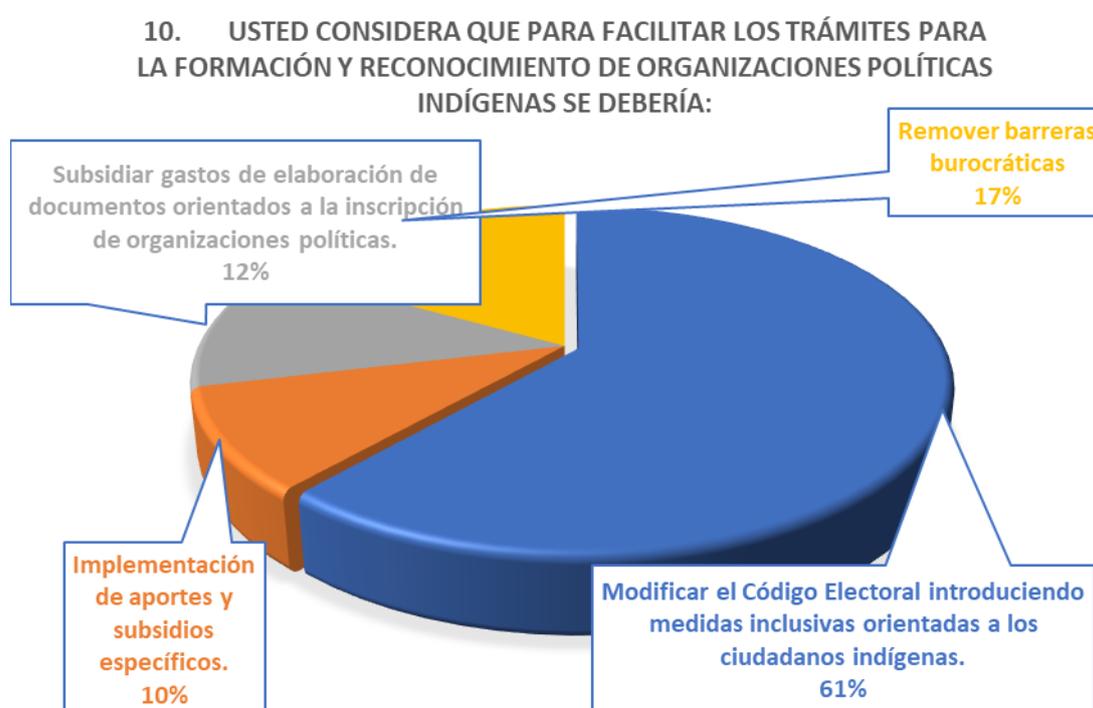
Ante la pregunta de referencia, se puede notar que el 64 % de la población encuestada respondió que, para facilitar el acceso a la identidad de los ciudadanos indígenas, se deben hacer “campañas inclusivas dirigidas a los pueblos originarios, el 26 % contestó que se deben tener “leyes especiales”, y un 10 % respondió que se deben tener “incentivos sociales o económicos”.

7.1.1.9. Mecanismos para facilitar proceso de inscripción de ciudadanos indígenas



Se puede notar que, ante la pregunta de cómo se podría facilitar el proceso de inscripción de los ciudadanos indígenas en el RCP, un 49 % de la población encuestada respondió que a través de una “ley de inscripción automática para los ciudadanos indígenas”, un 39 % contestó que a través de la “habilitación de centros permanentes de inscripción en las comunidades indígenas y, luego, un 12 % contestó que a través de la “habilitación de locales de votación en comunidades indígenas”.

7.1.1.10. Mecanismos para facilitar formación y reconocimiento de organizaciones políticas indígenas.



Finalmente, ante la pregunta de referencia, un 61 % de la población encuestada considera que, para facilitar los trámites para la formación y reconocimiento de organizaciones políticas indígenas, se debería “modificar el Código Electoral introduciendo medidas inclusivas orientadas a los ciudadanos indígenas”, un 17 % respondió que se deben “remover las barreras burocráticas”, un 12 % contestó que ha que “subsidiar gastos de elaboración de documentos orientados a la inscripción de organizaciones políticas” y, para cerrar, un 10 % contestó que se debe realizar la “implementación de aportes y subsidios específicos”.

7.2. Datos cualitativos

En cuanto a los datos cualitativos, se procede a analizar de manera sintética los aportes realizados por los entrevistados, cuyas ideas se vinculan con las categorías de análisis planteadas por la presente investigación.

Este componente está generado a partir de entrevistas aplicadas de manera presencial. En ese aspecto cabe señalar que los entrevistados son profesionales especialistas de distintas áreas vinculadas al tema abordado, como:

- El antropólogo Marcelo Bogado Pompa, investigador Asociado en Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay - ICSO
- Gerónimo Ayala, primer nativo arquitecto graduado del Paraguay y líder del movimiento Indígena Plurinacional. Candidato a senador para el periodo 2018-2023.

En ese orden de ideas se procede a la sistematización de las entrevistas resumiendo las ideas aportadas por dichos especialistas de acuerdo con las categorías de análisis consideradas, siguiendo al efecto las siguientes líneas de análisis.

7.2.1. Participación y representación política de los pueblos indígenas en Paraguay.

Con relación a este tópico, los entrevistados coinciden en que la participación política indígena actualmente se encuentra dentro de un esquema clientelista, como buena parte de la población del país. Su participación en las elecciones se da en un buen porcentaje a partir del trabajo de dirigentes políticos de partidos tradicionales que los buscan en las comunidades y les dan algún estímulo económico para votar por un candidato determinado.

La participación política de los pueblos indígenas en la arena política viene dándose desde el año 2000 en adelante a través de algunos partidos y movimientos políticos ajenos a los pueblos. En el 2003 hubo dos movimientos políticos indígenas creados por indígenas del Chaco, pero que no han logrado alcanzar los cupos en senado o en diputados. Posteriormente esos movimientos se extinguieron.

La participación indígena en partidos y movimientos políticos ajenos, dentro de todo ayuda a fortalecer la inclusión dentro de un mismo partido político, pero desde mi punto de

vista no fortalece la verdadera participación de los pueblos en la arena política, lo cual debe ser en forma autónoma con una Institución Política propia de los pueblos indígenas, así únicamente podríamos hablar de una participación real de los pueblos indígenas en la política.

En cuanto a representación existen muy pocos concejales indígenas en distritos con un gran porcentaje de la población indígena, como en Mariscal Estigarribia o Filadelfia. En general, los pueblos indígenas no tienen representatividad política dentro de la estructura política del gobierno, por esa razón, la representación política indígena siempre ha sido el desafío y sueño para los pueblos desde hace mucho tiempo al no tener voz y voto en el parlamento. Los abuelos y líderes de antes, siempre han tenido como una materia pendiente que hasta ahora es un desafío aún no logrado

7.2.2. Cuota nativa

En este punto, los entrevistados consideran que el porcentaje de la población indígena es pequeño en relación con el resto de la población y existe un rezago histórico en el que vive la población indígena que debe ser corregido y que amerita que estén representados en el Congreso por el sistema de cuotas. Con esto se garantizaría que al menos tengan siempre representantes indígenas en el congreso y que puedan hacer oír la posición de los pueblos indígenas en los temas que les preocupan.

Sin embargo, también consideran prudente que los pueblos originarios conozcan mejor el sistema de implementación de la cuota nativa, el sistema de elección de candidatos, el sistema de votos por los candidatos (votos de indígena solamente o de todos), si es por pueblo o por la densidad poblacional. En este contexto, hay muchos ámbitos de análisis, La cuota nativa tiene sus ventajas y desventajas. En cuanto a las ventajas, es que se tiene un lugar asegurado en las listas a nivel nacional, departamental o distrital y se daría una oportunidad de voz y voto a un sector vulnerabilizado como los pueblos indígenas.

La desventaja podría estar en el sistema de implementación. La gente tiene el deber y el derecho de elegir para sus autoridades en un sistema de democracia transparente. En ese sentido se debe debatir si el sistema electoral establecería que sólo los indígenas puedan votar a los candidatos políticos indígenas, dado que esta situación dejaría de lado la obligación de

un representante de atender y trabajar con toda la gente, sin excepción de clase social o culturas diversas.

7.2.3. Experiencias exitosas a nivel internacional sobre cuota nativa

Al respecto, los entrevistados manifestaron que en países como Bolivia, Perú, México y Chile se implementa el sistema de la cuota nativa, pero que hay que tener en cuenta que en dichos países la densidad poblacional de los indígenas es muy alta y cada pueblo tiene su cupo en los espacios políticos. En Paraguay, la densidad poblacional indígena en comparación con la población total. Por eso es muy diferente el escenario de los pueblos indígenas y su participación política en otros países.

7.2.4. Factibilidad

Con relación a su factibilidad, los entrevistados coinciden en afirmar que es factible, siempre y cuando sea un sistema acorde, porque sólo con los votos de los pueblos indígenas sería muy difícil alcanzar los votos mínimos necesarios para alcanzar un escaño en el parlamento, ya sea en senado o diputado (porque hay departamentos en los que no hay mucho caudal de votos indígenas), salvo que la cuota nativa sea en forma directa. Sin embargo, en las elecciones municipales existe mucha más posibilidad de que los candidatos políticos entren por los votos indígenas exclusivamente.

7.2.5. Barreras para la implementación de la cuota nativa

Al abordar las barreras existentes para su implementación, los entrevistados coincidieron en que podrían presentarse problemas para implementar cuotas en la participación política, dado que deberían votar por los representantes indígenas sólo los indígenas y podrían presentarse manipulaciones cuando personas no indígenas se declaren indígenas ya sea para votar o bien para candidatarse.

En ese sentido, otra barrera está determinada por la elección o definición del sistema de votos en sí, abierto a la sociedad o sólo votos indígenas. Además, según el diseño de la normativa, la misma podría incrementar más las divisiones entre los propios pueblos indígenas y no construiría la unidad de los pueblos indígenas. Sin embargo, serían primordial

para seguir fortaleciendo el sistema democrático y avanzar hacia un sistema de democracia intercultural y pluricultural.

7.2.6. Perspectiva jurídica de la implementación de la cuota nativa

Los entrevistados manifiestan que, primeramente, con la normativa jurídica se estaría reconociendo que la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones es un derecho al cual se está dando una figura legal que garantiza que esto sea una realidad y no sólo una declaración de principios.

En segundo lugar, en la legislación nacional, debido a lo mencionado, se estaría plasmando la visión indígena y toda la perspectiva cultural histórica referente a los pueblos originarios.

7.2.7. Beneficios en el sistema electoral paraguayo.

Sobre este tema, los entrevistados consideran que, al implementar la cuota nativa, los pueblos indígenas tendrían la posibilidad de tener una voz política dentro de la estructura política del gobierno. Tendrían voz y voto en las decisiones políticas del Estado, ya sea a nivel nacional, departamental y distrital.

En lo socio/político coinciden además en que la cuota nativa generaría mucha división (más de la que ya se observa) entre los propios pueblos, por lo que resulta fundamental un apropiado mecanismo de implementación.

Por otra parte, los entrevistados coinciden además en que existe una gran posibilidad de que los representantes sean cooptados o sobornados. En suma, la existencia de un representante indígena en el congreso no garantiza que el mismo tendrá siempre una posición a favor de los pueblos indígenas.

7.2.8. Criterios para construir una propuesta normativa

En este tema, los entrevistados entienden que es fundamental considerar las experiencias de otros países y que la normativa surja de los propios indígenas. Por ejemplo, es importante que la forma de votación y demás aspectos formales sean hechos en base a cómo los mismos lo consideran adecuado.

Al respecto, consideran que en todos los proyectos, programas y planes que van dirigidos a los pueblos indígenas, es imperioso realizar una consulta libre, previa e informada con los mismos, y que dicha consulta sea realizada en forma general, no solamente a un sector o a unos cuantos líderes, y más cuando se trata de elaboración de una normativa.

Finalmente, es fundamental, desde la perspectiva de los entrevistados, que la normativa tenga un enfoque intercultural, entendiendo que, si bien la cuota nativa se refiere exclusivamente a los pueblos indígenas, las decisiones políticas de un gobierno afectan a toda la población de un país, por lo que es importante tener mucha apertura.

Capítulo VIII

Conclusiones y recomendaciones

8. Cumplimiento de los objetivos propuestos

8.1. Presentación del cumplimiento del objetivo general de la investigación

Esta investigación se propuso determinar los aspectos que contempla el marco normativo electoral para garantizar la participación y representación política de los pueblos originarios a cargos públicos de elección popular del Paraguay.

Respondiendo al objetivo general se vislumbra que, luego de una larga revisión de la normativa nacional e internacional, los mismos no contemplan ninguna disposición normativa con enfoque de discriminación positiva que permita facilitar la participación y su consecuente efecto, la representación política indígena en cargos de representación electoral.

En ese sentido, resulta importante señalar que, para llegar a dicha conclusión, se ha realizado un extenso análisis en torno a los conceptos de participación política y participación electoral recurriendo para el efecto a grandes teóricos de las ciencias jurídicas como los catedráticos Nohlen, McClosky, Franco–Cuervo, Flores y otros, en el que se puede notar una gran coincidencia en determinar que la participación política lleva implícito el aspecto multidimensional de la categoría participación política, y que la participación electoral constituye un aspecto parcial de entre las muchas dimensiones de la participación política.

Igualmente, se ha realizado un recorrido en torno al concepto de representación política, a través de debates teóricos impulsados por prestigiosos investigadores como Sartori, Woldenberg y Becerra, entendiendo la misma como la actuación en nombre de otro en defensa de sus intereses.

Por su parte, se abordó el concepto de sistema electoral a través de los aportes de juristas como Demizaky y Ramírez Candia, para posteriormente entrar a los conceptos de mecanismos de representación especial y las cuotas electorales, apoyados en los aportes de la investigadora paraguaya Sara Villalba y otros como Hum, sin dejar de lado los aportes brindados por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en las elecciones

nacionales, analizando igualmente los alcances y la importancia del acto afirmativo y participación electoral de los pueblos originarios.

Al respecto, es importante señalar que en el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay del 2018, se hace notar que la legislación electoral no menciona a los pueblos indígenas y que la presencia indígena en cargos electivos de nivel nacional sigue siendo nula, además de la invisibilidad de los candidatos indígenas y la barrera lingüística y cultural existente en relación a la participación electoral de los pueblos originarios, lo que indica que persiste una discriminación en razón de la lengua.

En esa línea, resulta fundamental observar que las principales barreras para la participación indígena están en la discriminación que padecen los pueblos originarios, la falta de una legislación actualizada que tenga en cuenta las particularidades y especificidades de los pueblos originarios y, además, en el hecho de que los partidos políticos no dan espacios a indígenas, pero está entendiendo como consecuencia de la falta de una normativa adecuada y específica.

Así, por ejemplo en las muestras levantadas en la encuesta, se puede notar que un 29 % de la población encuestada manifiesta que es debido a que los “partidos políticos no dan espacio a indígenas”, un 25 % considera que es la “discriminación”, un 15 % respondió que está dada por que la “legislación no permite ejercer sus derechos”, un 11 % respondió que es la “falta de recursos”, un 8 % respondió que es la “burocracia”, un 7 % contestó que está dado por el “racismo” y, finalmente un 5 % respondió que es el “aislamiento”.

Aquí notamos que la falta de espacios en los partidos políticos está íntimamente vinculada a la discriminación (ambos suman el 54 % del total de la población encuestada) y, a su vez, ambos encuentran su anclaje en la falta de una legislación que permita el ejercicio efectivo de sus derechos.

Esta premisa está reforzada por los especialistas entrevistados, que manifiestan que existe un rezago histórico en el que vive la población indígena que debe ser corregido y que amerita que estén representados en el Congreso por el sistema de cuotas, dado que con esto se garantizaría una representación indígena en el congreso para hacer oír la posición de los pueblos indígenas en los temas que les preocupan, sin dejar de mencionar que el proceso de

implementación de la cuota nativa debe ser con participación indígena, estableciendo con ellos el sistema de elección de candidatos, el sistema de votos por los candidatos (votos de indígena solamente o de todos), si es por pueblo o por la densidad poblacional.

También debido a la falta de un marco normativo con enfoque de discriminación positiva, se puede notar en la muestra levantada que un 61 % considera que la participación y representación electoral de los pueblos indígenas es mala, un 20 % considera que es excelente y sólo un 19 % lo considera buena. Esto refleja la situación real por la que atraviesan los pueblos originarios y la perspectiva en torno a lo que se debería hacer para que esta situación pueda modificarse.

Además, se puede notar que la falta de una normativa adecuada al respecto responde más bien a intereses políticos, dado que la población en general considera que los indígenas deben tener un porcentaje de participación obligatoria en las listas de los partidos o movimientos políticos, afirmación que se ve reflejada en la encuesta en la que un 94 % está de acuerdo con esta propuesta, lo que indica un alto nivel de aceptación en torno a la participación activa de los pueblos originarios.

8.2. Cumplimiento de los objetivos específicos

8.2.1 - Analizar las implicancias jurídicas de la de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay.

Como uno de sus primeros objetivos específicos, la presente investigación se propuso analizar las implicancias jurídicas de la figura de la cuota nativa obligatoria en el Paraguay, para lo cual se examinó la participación electoral indígena en el país, la relación existente entre los pueblos indígenas y los partidos políticos, además de un acercamiento histórico hacia los movimientos políticos indígenas en Paraguay.

Asimismo se analizó ampliamente el marco legal existente en el país, desde la Ley N° 68 del año 1978, por el que el Congreso de la Nación Paraguaya acepta y ratifica el Convenio de Ginebra N° 107 del año 1956, que establecía derechos a los indígenas y las poblaciones tribales, pasando por el Código del Trabajo del año 1981, el cual le dedica un capítulo al derecho al trabajo de los indígenas, la Ley N° 904 del año 1981 en el que se dicta el Estatuto de las Comunidades Indígenas, hasta llegar a la Constitución Nacional de 1992, en donde se

da el debate más importante en torno al reconocimiento a los pueblos indígenas en las sesiones plenarias de la Convención Nacional Constituyente en las fechas 03, 13 y 30 de abril de 1992 específicamente.

En ese marco la investigación igualmente realizó un estudio sobre el reconocimiento de derechos frente a desigualdades naturales y el reconocimiento constitucional del derecho a la participación política, en el que se resalta el artículo 65 del texto constitucional (1992) que establece que “se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”.

De igual forma se analizó las implicancias del sufragio como vía para garantizar la representación de la población indígena, el sufragio en la organización política interna de la comunidad indígena, la condición de electores de la población indígena, la libertad de asociación en partidos o movimientos políticos, el rol de la Justicia Electoral en el proceso de reconocimiento de las organizaciones políticas y en la implementación de la cuota nativa obligatoria y, principalmente, las implicancias de la promulgación de normas inclusivas de participación en favor de la población indígena.

Sobre este último punto se destaca la discriminación positiva establecida por el art. 65 de la Constitución en favor de los pueblos indígenas, por ende, a favor de la población indígena como persona humana, lo requiere un tratamiento diferenciado que les permita gozar de los derechos políticos garantizados por el art. 117 del texto constitucional. Para garantizar el ejercicio pleno de ese derecho resulta necesario dictar leyes en el que se establezcan lineamientos generales tendientes a remover las desigualdades actuales estableciendo los mecanismos adecuados a fin de que los indígenas tengan la posibilidad de participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes.

Tomando en consideración lo expuesto, como conclusión más importante se tiene que, para que pueda darse la participación directa en los asuntos públicos se deberán establecer normas inclusivas con requisitos menos costosos y burocráticos que les permitan formar sus propias organizaciones políticas, así como la inclusión de la cuota nativa obligatoria para las listas de cargos pluripersonales, ya sea en los cargos partidarios como en los cargos públicos de elección popular.

8.2.2.- Analizar los resultados obtenidos en países de la región en torno a la aplicación de la cuota nativa obligatoria.

La presente investigación también se propuso analizar los resultados obtenidos en países de la región en torno a la aplicación de la cuota nativa obligatoria, objetivo cumplido a cabalidad al establecer los antecedentes de la participación política indígena en América Latina, teniendo como punto de partida el análisis de la variable poblacional para evaluar el impacto y el desarrollo del fenómeno estudiado.

Así, se ha encontrado que Bolivia (71 %), Guatemala (66%), Perú (47 %), Ecuador (38%), Honduras (15%) y México (14 %) son los que, notoriamente, tienen un mayor porcentaje de población indígena a nivel país y, coincidentemente, estos países son los que más han avanzado en torno a la cuota nativa, con resultados positivos y con dificultades propias en el proceso de implementación, principalmente Bolivia, Ecuador, Perú y México. .

En ese aspecto, gracias a los aportes de destacados estudiosos como Cárdenas (2011) Sagredo (2020) y otros, se puede observar que, mientras que en Perú las circunstancias históricas, identitarias y organizativas no se han desarrollado de manera que puedan haber surgido partidos étnicos relevantes, en Bolivia y Ecuador se ha combinado la existencia de una amplia población indígena con unas oportunidades políticas y estrategias favorecedoras, como las de la consecución de vínculos con otros grupos sociales, la ocupación de un espacio de la izquierda anti neoliberal mediante discursos más incluyentes y con una organización y capacidad disruptiva que ha hecho que finalmente hayan llegado a formar parte importante de los gobiernos de sus estados.

En Bolivia, por ejemplo se pueden notar los avances que se han tenido en la apertura de amplios espacios de participación de los pueblos originarios, incluidos en, por ejemplo, la Ley de Participación Popular aprobada en 1994, que en su artículo 1° establece que dicha ley “reconoce, promueve y consolida el proceso de participación popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país”.

La experiencia boliviana también trae a colación los desafíos que deberían formar parte de la agenda en torno al proceso de consolidación y fortalecimiento de la participación

indígena, como por ejemplo el tema de la definición de la identidad étnica, el carácter progresivo de la participación indígena, el aumento de la representación indígena, las particularidades de cada proceso político, la construcción de políticas públicas y las demandas de derechos, entre otros.

Allí, la cantidad de parlamentarios indígenas (hombres y mujeres) es de alrededor del 30% del total de parlamentarios, un porcentaje similar al porcentaje de mujeres (indígenas y no indígenas), y la designación de candidatos indígenas en el nivel nacional se realiza por varios métodos: postulación individual en alguna lista partidaria, postulación por invitación del partido no indígena, por acuerdo inter partidario, por decisión de un partido indígena, por propuesta de una organización étnica o por invitación del candidato presidencial.

En los últimos años se ha podido notar una fuerte participación electoral del MAS, movimiento político-social eminentemente indígena con fuerte arraigo en los pueblos originarios de Bolivia y que es el partido de gobierno desde el 2006.

Por su parte, Ecuador es también uno de los países en donde los pueblos originarios han desarrollado una activa participación política y electoral a lo largo de su historia, principalmente a partir de 1972, con la creación de la Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador y, en 1980, con la creación de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (CONFENIAE), espacios que dieron pie a la conformación en 1986 de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), tras la unión de las confederaciones anteriormente presentadas, donde la apuesta indígena se vuelve más relevante.

Este proceso derivó en la creación, en 1995, del único partido ecuatoriano de origen étnico, el Movimiento de la Unidad Plurinacional Pachakutik, espacio político que se constituyó en la tercera fuerza política del país y que, en las generales del 2021, obtuvo 27 bancas parlamentarias de un total de 137, colocándola como segunda fuerza parlamentaria a nivel nacional, sólo detrás del partido Unión por la Esperanza (correista), que obtuvo 49 escaños.

Al analizar la experiencia del Perú, se puede observar que la participación indígena en los procesos institucionales se vio más ralentizada con respecto a los países estudiados, rezago

que se debe a la “especial inexistencia de autorreconocimiento” (Sagredo, 2020, p. 9), que se entiende como el hecho de que las propias poblaciones o ciudadanos indígenas no se identifiquen como tales o que, incluso, rechacen ser tenidos o reconocidos como tales.

En Perú no existen movimientos o partidos de origen étnico propios. Sin embargo, desde la introducción de acciones afirmativas en la Constitución a partir del 2002, que obliga a los partidos a resguardar el 15 % de las postulaciones para las comunidades nativas, la participación indígena en los espacios de representación ha crecido sustancialmente.

Tal es así que en las elecciones de 2006, 2011 y 2016 se ha logrado incluir a por lo menos un indígena en el Congreso Nacional de Perú. En los comicios de 2006 se eligió a tres indígenas en la Cámara de Diputados, 2.5 % de los entonces 120 congresistas; en 2011 fueron dos de 130, 1.5 %. En 2001 y 2016 sólo se obtuvo un escaño. Es revelador que seis de los siete indígenas electos sean mujeres, lo cual ha provocado que los críticos de la participación étnica argumenten que su inclusión se debe más a la cuota de género que al desarrollo de las comunidades nativas, pueblos originarios y campesinos.

Finalmente, al analizar el caso de México se puede notar que, pese a tener una importante población constituida por indígenas, en México no existen partidos de origen étnico, salvo la experiencia de la organización denominada Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), organización de carácter político y militar surgida en los 90’s en Chiapas, y que posee arraigo en comunidades y distritos específicos y en los que pervive hasta hoy día con una importante y activa participación.

En México no hay obligatoriedad expresa en la Constitución de la república, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) para que los partidos políticos incluyan en sus postulaciones a indígenas; por lo que la representación de éstos en la Cámara de Diputados y en el Senado es restringida. Los pocos casos que hay, que no rebasan 4 % del total de legisladores, responden a esfuerzos individuales de miembros de comunidades indígenas y, en algunos casos, a acciones afirmativas contempladas en los estatutos de los partidos políticos nacionales, principalmente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD)

Sin embargo, un punto de inflexión importante se da en el 2001 con la reforma de la Constitución Nacional, principalmente en la modificación de su artículo 2° de los derechos y prerrogativas indígenas, colectivas e individuales (acceso a la jurisdicción del Estado, autonomía, deber de las autoridades de los tres niveles de gobierno, elección de autoridades por usos y costumbres, etc.), con la finalidad de promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación. (Sonnleitner, 2013, y Báez, 2010, citados en Cedillo, 2018, p. 11)

En ese sentido, se puede notar que, por ejemplo, el Estado de Oaxaca es el que presenta el mayor porcentaje de participación indígena a nivel país. Oaxaca cuenta con una amplia presencia indígena. Se integra con un total de 570 municipios y representa el 23% de municipios a nivel nacional. De ese total, 418 municipios se gobiernan bajo el régimen de normas del derecho consuetudinario y 152 por el sistema de partidos políticos. Lo anterior, evidencia que el reconocimiento de ese sistema y de las instituciones tradicionales indígenas, muchas de las cuales son una realidad indudable, han tenido avances progresivos en México en los últimos años, en tanto que su desarrollo no contravenga los principios democráticos consagrados en la Constitución y en el derecho internacional de los derechos humanos.

Con la reforma constitucional del 2001 se pasó de 7 diputados indígenas en 2003 a 18 en 2006 y 17 en 2009, electos en circunscripciones uninominales de mayoría relativa. Esto sin dudas coloca a este sector en una posición relativamente favorable en el contexto de su participación en los espacios de representación electoral mexicano. Lógicamente, sin que esto implique aún la consolidación de una herramienta jurídica canalizadora de la inclusión real, sino más bien un proceso dinámico abierto que todavía está en desarrollo.

8.2.3.- Proponer las reformas legales que deben ser introducidas en el derecho positivo nacional a fin de hacer efectiva la participación política electoral de los pueblos originarios.

Esta investigación llega a la conclusión de que se debe ampliar las disposiciones previstas en el artículo 32 de la ley 834/96 que establece el Código Electoral Paraguayo en el sentido de que las organizaciones políticas introduzcan obligatoriamente un escaño obligatorio en sus listas de candidatos a cargos partidarios o de elección popular para

representantes indígenas, so pretexto de que la lista presentada no será inscrita de no cumplir con dicho reconocimiento.

La propuesta de reforma legal que debe ser introducida en el derecho positivo quedaría redactada de la siguiente manera:

“Artículo 32.- La carta orgánica o estatuto del partido político establecerá las normas a las cuales deberá ajustarse su organización y funcionamiento. Es la ley fundamental del partido político y deberá contener cuando menos las siguientes cuestiones:

r) los mecanismos adecuados para la promoción de la mujer a cargos electivos en un porcentaje no inferior al veinte por ciento y el nombramiento de una proporción significativa de ellas en los cargos públicos de decisión.

A los efectos de garantizar la participación de la mujer en los cuerpos colegiados a elegirse, su postulación interna como candidatas deberá darse a razón de una candidata mujer por cada cinco lugares en las listas, de suerte que este estamento podrá figurar en cualquier lugar pero a razón de una candidata por cada cinco cargos a elegir. Cada partido, movimiento o alianza propiciador de listas queda en libertad de fijar la precedencia. **En ese mismo sentido, los partidos y movimientos internos deberán introducir un escaño obligatorio en sus listas de candidatos a cargos partidarios o de elección popular para representantes indígenas.**

Los partidos políticos, movimientos o alianzas, que no cumplan en las postulaciones de sus elecciones internas con estas disposiciones, serán sancionados con la no inscripción de sus listas en los Tribunales electorales respectivos.

8.3. Comprobación científica de la hipótesis: prueba estadística inferencial o estadística descriptiva.

Tomando como punto de partida la hipótesis planteada por esta investigación -que sostuvo que es necesaria la modificación de la normativa electoral vigente para permitir el cupo nativo e incorporar las particularidades de esta población, de tal forma a favorecer la participación de los pueblos originarios en los cargos públicos electivos de representación- y teniendo en cuenta las pruebas estadísticas que se describen en el capítulo de resultados, podemos señalar que tanto cuantitativa como cualitativamente se observa un nivel de acuerdo

con la modificación de la normativa vigente que permita garantizar la participación y representación electoral plena de los pueblos originarios en el Paraguay.

Dicho esto, las muestras y conclusiones avalan la comprobación de la hipótesis planteada en el presente estudio, dado que, si se modificara la legislación actual, esto impactaría notoriamente en el proceso de participación y representación indígena en cargos de elección popular.

8.4. Recomendaciones

A continuación, y tomando en consideración lo expuesto en torno al tema de la cuota nativa obligatoria, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Proponer una reforma normativa del sistema electoral paraguayo en el que se establezca la cuota nativa como una medida para garantizar el derecho a la participación y representación electoral de los pueblos originarios.
- Impulsar políticas electorales inclusivas tendientes a la promover la participación y representación electoral indígena.
- Implementar el Registro Cívico Indígena o fomentar la inscripción de los ciudadanos indígenas en el Registro Cívico Permanente.
- Facilitar el acceso a la identidad.
- Respetar los usos, costumbre y derechos consuetudinarios de los pueblos originarios en los procesos de participación política.
- Establecer subsidios estatales para cubrir gastos para la formación y reconocimiento de las organizaciones políticas indígenas.

Bibliografía

- Franco - Cuervo, B. y Flórez, J. A. (2009). Participación Electoral ¿Esencia de la Democracia? Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5855/23.pdf>
- Fundación Konrad Adenauer (KAS), Programa Regional de Participación Política Indígena. (2011). Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina. Recuperado de <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/partindigena.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017) Diccionario de Derecho Electoral. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>
- Justicia Electoral del Paraguay (2011). Constitución Nacional. Sancionada y promulgada el 20 de julio de 1982. Asunción, Paraguay.
- Justicia Electoral del Paraguay (2017). Normativa Política y Electoral Paraguaya. Asunción, Paraguay.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/\\$FILE/1objeto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/0832E6B1448EFA19052575A50082DEE9/$FILE/1objeto.pdf)
- Paredes, L. (2015). Representación política indígena: un análisis comparativo subnacional. Recuperado de https://observaigualdad.jne.gob.pe/documentos/recursos/libros/4-Representaci%C3%B3n%20pol%C3%ADtica%20ind%C3%ADgena_Maritza%20Paredes.pdf
- [Rocha, R. \(Ed.\) \(2021\). Representación política sustantiva de las minorías indígenas en México. Publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Zaragoza. Recuperado de \[https://www.zaragoza.unam.mx/wp-content/Portal2015/publicaciones/libros/csociales/Rep_PolI-Indigenas_2021.pdf\]\(https://www.zaragoza.unam.mx/wp-content/Portal2015/publicaciones/libros/csociales/Rep_PolI-Indigenas_2021.pdf\)](#)
- Soto, L. (2014), Mujeres indígenas y política en Paraguay. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Villalba, S. M. (2018). Participación Electoral Indígena en Paraguay. Editado y publicado por las ONG Semillas para la Democracia y Tesai Reka. Recuperado de <https://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2019/08/PARTICIPACI%C3%93N-ELECTORAL-IND%C3%8DGENA-EN-PARAGUAY-original-pdf.pdf>

Villanueva Montalvo, A. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. (Forma parte de la tesis «En torno a reivindicaciones políticas de pueblos indígenas en el Perú: Un acercamiento desde demandas de organizaciones de representación»). Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/3934/3908>

Zafra, M. (2015). El concepto de representación política en la teoría de la democracia de Giovanni Sartori. Publicado en la Revista Española de Ciencia Política. Núm. 39. Noviembre 2015, pp. 43-66. Recuperado de https://scholar.google.es/scholar?start=10&q=SARTORI,+Giovanni,+Teor%C3%ADa+de+la+democracia,+Tomo+II,+Los+temas+cl%C3%A1sicos,+Alianza+Universidad,+M%C3%A9xico,+1991,&hl=es&as_sdt=0,5&lookup=0

Ensayos

Ortega Puebla, M. (2020). Sobre el reconocimiento constitucional Pueblos Originarios y Constitución. Ensayo publicado en la revista de la ONG Idea País, Perú. Recuperado de http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2020/10/ensayo_pueblos_originarios_2.pdf

Artículos

Cedillo Delgado, R. (2018). Inclusión política indígena en el Perú del siglo XXI. Artículo publicado en la revista del Instituto Electoral del Estado de México. Recuperado de <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/112/536>

Villanueva Montalvo, A. (2012). En torno a la representación especial indígena en el Perú: percepción de líderes indígenas y características del modelo peruano. (Forma parte de la tesis «En torno a reivindicaciones políticas de pueblos indígenas en el Perú: Un acercamiento desde demandas de organizaciones de representación»). Universidad Católica del Perú. Recuperado de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/3934/3908>

Tesis:

Cabezas Mora, A. M. (2019). Representación política de las minorías indígenas en Colombia, 1991- 2018. (Tesis de posgrado). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México. Recuperado de <https://repositorioinstitucional.buap.mx/bitstream/handle/20.500.12371/6908/406219T.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Cossio Zapata, P. (2004). Movimientos sociales en Bolivia y la falta de representación política. (Tesis de posgrado). Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.

Recuperado de <https://repositorio.umsa.bo/handle/123456789/12792>

[Pérez Maldonado, V. \(2017\). La postulación y representación política electoral indígena. La conveniencia de su implementación judicial.](#) (Tesis doctoral). Universidad

Panamericana, Facultad de Derecho, México. Recuperado de

<https://scripta.up.edu.mx/bitstream/handle/20.500.12552/2254/159773.pdf?sequence=>

[1&isAllowed=y](#)

Anexos.

1.- Instrumentos de recolección de datos.

a) Cuestionario para entrevista a expertos o especialistas

1.- ¿Cómo ve usted la participación y representación política de los pueblos indígenas en el Paraguay?

2.- ¿Cuál es su opinión con relación a la cuota nativa?

3.- Conoce alguna experiencia exitosa a nivel internacional sobre la implementación de la cuota nativa y sus resultados?

4.- En su opinión ¿Sería factible la implementación de la cuota nativa dentro del sistema electoral paraguayo?

5.- En su opinión ¿cuáles son las principales barreras para la implementación normativa de la cuota nativa en el Paraguay?

6.- ¿Cuáles son los beneficios que podría generar al sistema electoral paraguayo, la implementación de la cuota nativa?

7.- ¿Usted considera que la cuota nativa podría impactar positivamente en la participación y representación política indígena en el Paraguay?

8.- A su parecer ¿Cuáles son los criterios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de elaborar una propuesta normativa en torno a la inclusión de la cuota nativa al sistema electoral del Paraguay?

b) Cuestionario para encuesta**1. ¿Cómo ve la participación y representación política electoral de los pueblos indígenas en el Paraguay?**

- Excelente
- Buena
- Mala

2. ¿Estarías de acuerdo en que ciudadanos indígenas tengan un porcentaje de participación obligatoria en las listas de candidaturas de los partidos o movimientos políticos?

SI / NO

3. ¿Cuáles podrían ser las barreras más trascendentales para su implementación?

- Discriminación.
- Racismo.
- Legislación no facilita ejercer sus derechos políticos electorales.
- Partidos políticos no dan espacio a indígenas.
- Aislamiento.
- Falta de recursos económicos.

4. ¿Usted considera que con la implementación en nuestro país de dichos cupos de participación electoral para los indígenas se tendría:

Mayor legitimidad de las autoridades electas.

- Fortalecimiento de la democracia.
- Debilitamiento de la democracia.
- Mayor inclusión pública de los pueblos originarios.

5. ¿Considera que la participación política electoral de los pueblos originarios se vería beneficiada con su implementación?

- Sí

- No
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo

6. ¿Considera que la representación política electoral de los pueblos originarios se vería beneficiada con su implementación?

- Sí
- No
- Ni de acuerdo ni en desacuerdo

7. ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar una ley que otorgue porcentajes de participación electoral a los ciudadanos indígenas?

- Respeto a sus usos, costumbres y derechos consuetudinarios.
- Establecer lineamientos efectivos tendientes para que ciudadanos indígenas tengan un porcentaje de participación obligatoria en las listas de los partidos políticos.
- Facilitar acceso a la identidad.
- Constituir programas orientadas a fomentar la inscripción del ciudadano indígena en el Registro Cívico Permanente.
- Establecer subsidios estatales para cubrir gastos trámites para la formación y reconocimiento de organizaciones políticas indígenas.

8. ¿Qué acciones se deberían impulsar para facilitar el acceso a la identidad de los ciudadanos indígenas?

- Campañas inclusivas dirigidas a los pueblos originarios.
- Leyes especiales.
- Incentivos sociales o económicos.

9. ¿Cómo se podría facilitar el proceso de inscripción de los ciudadanos indígenas en el Registro Cívico Permanente?

- Ley de inscripción automática de los ciudadanos indígenas.
- Habilitación de centros de inscripción en comunidades indígenas
- Habilitación de locales de votaciones en comunidades indígenas.

10. Usted considera que, para facilitar los trámites de formación y reconocimiento de organizaciones políticas indígenas se debería:

- Modificar el Código Electoral introduciendo medidas inclusivas orientadas a los ciudadanos indígenas.
- Implementación de aportes y subsidios estatales específicos en favor de los ciudadanos indígenas para cubrir los gastos de elaboración de documentos orientados a la inscripción de organizaciones políticas.
- Remover barreras burocráticas.

2.- Cronograma de actividades

2022						
	ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO
Protocolo de investigación	X	X				
Objetivos, Metodología	X	X				
Estado del Arte		X	X	X		
Entrega de Marco Teórico			X	X		
Preparación y validación de instrumentos de recolección de datos			X	X		
Aplicación de los Instrumentos de recolección de datos				X		
Recolección de datos				X	X	
Sistematización de datos recolectados					X	
Resultados					X	
Análisis de Datos y Conclusiones					X	
Recomendaciones					X	X

3.- Presupuesto

Actividades	CANTIDAD	COSTO	TOTAL
Materiales			
Costos de trabajo de campo (incluye movilidad, materiales)			
Diagramación de informe			
Impresión de informe			
Encuadernación			
Presentación del informe (incluye matriculación y defensa)			