



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

EUDO CITIZENSHIP OBSERVATORY

ACCESO A LOS DERECHOS ELECTORALES PARAGUAY

Magdalena López

September 2015



US
University of Sussex



<http://eudo-citizenship.eu>

European University Institute, Florence
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
EUDO Citizenship Observatory

***Acceso a los Derechos Electorales
Paraguay***

Magdalena López

September 2015

EUDO Citizenship Observatory
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
Access to Electoral Rights Report, RSCAS/EUDO-CIT-ER 2015/16
Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole (FI), Italy

© Magdalena López

This text may be downloaded only for personal research purposes.
Additional reproduction for other purposes, whether in hard copies or electronically,
requires the consent of the authors.

Requests should be addressed to eudo-citizenship@eui.eu

The views expressed in this publication cannot in any circumstances be regarded as
the official position of the European Union

Published in Italy
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy
www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.eui.eu
cadmus.eui.eu

Research for the EUDO Citizenship Observatory Country Reports has been jointly supported, at various times, by the European Commission grant agreements JLS/2007/IP/CA/009 EUCITAC and HOME/2010/EIFX/CA/1774 ACIT, by the European Parliament and by the British Academy Research Project CITMODES (both projects co-directed by the EUI and the University of Edinburgh). The financial support from these projects is gratefully acknowledged.

For information about the project please visit the project website at <http://eudo-citizenship.eu>

Acceso a los derechos electorales

PARAGUAY

MAGDALENA LÓPEZ

1. INTRODUCCIÓN

Paraguay tuvo diferentes mecanismos de votación y de elección de autoridades, tanto por lo que se reconoce del período de dominio indígena como durante los tiempos coloniales, en la independencia y en la actualidad. En 1911, mediante una ley electoral, se legisló sobre el voto de los hombres mayores de 18 años, cambiando el sistema de “voto oral” (o cantado) a voto escrito; lo cual convirtió al analfabetismo en uno de los problemas centrales para este sistema de votación (sumado a otros factores de índole racial, económica, de género etc.). Años después, en 1916, la ley N° 223, hizo obligatorio el uso de boletas¹.

Paraguay es un país unitario por lo que, generalmente, las leyes y derechos electorales provienen del estado nacional, es decir “desde arriba”. Las elecciones se organizan en tres niveles: Nacionales, Departamentales y Municipales, acompañando además el Nivel Internacional, que consiste en la votación de los representantes que conformarán junto con otros de otros países el Parlamento de la unión regional MERCOSUR² (el Parlasur).

Desde la caída de la dictadura, tras la sanción de la nueva organización política (Constitución y leyes democráticas) existen dos períodos en el que se desarrollan las elecciones, en uno se ejecutan las elecciones locales y en el otro todos los demás niveles juntos. Los ciudadanos paraguayos que viven en el exterior tienen derecho a votar luego de la Enmienda Constitucional aprobada en el año 2011 que modificó el artículo 120 de la constitución el cual desde 1992 impedía el ejercicio de los derechos políticos de los emigrados paraguayos. Por su parte, los extranjeros que tengan radicación definitiva en Paraguay están habilitados a votar (y ser votados) sólo en las elecciones municipales, como se detallará más adelante. El sistema electoral es el D'Hondt para las elecciones legislativas de todos los niveles y el mayoritario para las elecciones ejecutivas.

Reconocido en la Constitución (artículo 140), Paraguay es un país bilingüe (castellano y guaraní). Sin embargo, aunque todas las oficinas públicas deben brindar información y materiales en ambas lenguas, esto no siempre se cumple. A pesar de que este puede parecer una problemática no conectada con los derechos electorales, está muy relacionada porque, por ejemplo, si la población cuya única lengua es el guaraní no puede acceder a la información en

¹ “La Ley Electoral del 23 de agosto de 1911, estatuyó el voto secreto, aunque con las limitaciones fácticas que se deducen de la disposición que transcribimos a continuación. Art. 63, inc. a) “Cada sufragante presentará al presidente de la mesa ... una boleta en papel blanco ... que exprese el candidato o candidatos por quienes vota”. En efecto, atendiendo al grado de instrucción del elector común y a las presiones políticas, nada garantizaba que el contenido de la boleta reflejara la voluntad de aquel. La votación seguía haciéndose por candidatos, con las eventuales consecuencias ya indicadas (...) La Ley electoral N° 223, del 28 de noviembre de 1916, modificó la Ley de 1911 en cuanto al sistema de elección para las cámaras legislativas y estableció el “sufragio de lista con voto incompleto” (Art. 3°). La votación siguió siendo por candidatos aunque los electos no podían ser todos de un mismo partido, pues el sistema adoptado aseguraba la participación de la minoría” (Lezcano Claude, 2012).

² Los países que forman parte del Mercado Común del Sur, MERCOSUR, son: originalmente, Brasil, Uruguay, Argentina y Paraguay (Documentos fundacionales : Tratado de Asunción de 1991 y Protocolo de Ouro Preto de 1995). Posteriormente, se incorporó Venezuela y Bolivia está aún en proceso de adhesión.

su propio idioma, deberán buscar un traductor o un intérprete de esas leyes y derechos, lo que puede actuar como un obstáculo.

Las leyes (especialmente la ley más relevante en material electoral: N° 834 del año 1996) son modificadas y enmendadas constantemente, lo cual crea una red normativa intrincada dado que se alteran, eliminan, agregan y complementan parcialmente los cuerpos previos de la ley, con nuevas incorporaciones o modificaciones y muchas veces la versión “acabada” no es publicada íntegra (algo en lo que el Tribunal Superior de Justicia Electoral TSJE, se encuentra trabajando). Por ejemplo, en el digesto legislativo (disponible online) la Constitución Nacional de 1992 publicada es la original de 1992 sin incorporar dentro del cuerpo la enmienda realizada en el 2011 sobre el artículo 120.

En la actualidad, hay tres grandes reservorios virtuales de información electoral: (1) el Digesto Legislativo del Parlamento, (2) la Sección de información de legislación del Tribunal Superior de Justicia Electoral y (3) la Librería y el Archivo Central del Congreso Nacional. Uno de los problemas que puede observarse al comparar estas tres fuentes es que muchas veces la información provista es contradictoria o diferente (por ejemplo, la fecha de aprobación o de entrada en vigencia de una misma ley es distinta, lo que obliga a revisar cada ley internamente).

Por otra parte, muchas veces las leyes se superponen o suplementan y la falta de “popularidad” del tópico electoral hace que la falta de información afecte a la población.

Todo esto, aunque podría ser considerado un problema menor, incrementa las dificultades de la población para conocer las leyes, los sistemas y sus derechos políticos-electorales, al mismo tiempo que le otorga a la justicia electoral (un órgano sobre el que los ciudadanos no votan su conformación) un alto poder para delimitar las definiciones de la ley y dirimir las acusaciones legales en caso de, por ejemplo, fraude electoral, incompatibilidad de candidaturas, etc.

Los debates en torno a las leyes electorales³ entre los ciudadanos paraguayos no son muy numerosos, y son especialmente escasos comparados con la cantidad de leyes en materia electoral que se sanciona y con la relevancia de la materia. A continuación analizaremos brevemente las características históricas de Paraguay para comprender las argumentaciones existentes detrás de las leyes electorales actuales y sus antecedentes inmediatos.

2. BREVE REPASO SOBRE LOS DERECHOS Y LEYES ELECTORALES EN PARAGUAY. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS⁴

La historia política paraguaya del siglo XX puede ser dividida en períodos de gobierno por partidos, que si bien tuvieron sus interrupciones, lograron mantenerse en el poder por largos años. Por ejemplo, entre 1904 y 1940, el Partido Liberal (o PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico, nombre que adquirió posteriormente) tuvo el poder (con la interrupción de 1912; atravesando una guerra civil en 1922 y 1923; y viviendo una “Revolución Febreristas” en 1936 y 1937).. Entre 1940 y 1948 una dictadura, liderada por el General Morínigo, a la cual se ha denominado “dictadura sin partidos”, dirigió los designios del país, abriendo la puerta a un período de gobierno del Partido Colorado (o ANR: Asociación Nacional Republicana) desde ese momento hasta el 2008, cuando un outsider ex obispo de la Iglesia Católica,

³ Referimos a leyes electorales en general, en vez de estrictamente a derechos electorales en particular porque consideramos que los segundos dependen de los primeros y son englobados por ellos.

⁴ Estas ideas fueron debatidas previamente en López, 2012.

Fernando Armino Lugo Méndez, conquistó la presidencia. La ANR ha vuelto a acceder a la presidencia en el año 2013.

Nos interesa especialmente centrarnos en el período correspondiente a la ANR, puesto que de las seis décadas en el poder (1948-2008), 35 años pertenecieron a la dictadura del General Alfredo Stroessner Matiauda (1954-1989), de mucha relevancia para comprender los destinos del país, así como para analizar los antecedentes sobre los cuales se tomaron decisiones electorales en el Paraguay de la transición a la democracia (decisiones que, plasmadas en normativas, siguen aún hoy vigentes).

Stroessner sostuvo su gobierno por medio de diversos mecanismos entre los que podemos reconocer algunos paralelos con otras dictaduras regionales. Erigió un gobierno autoritario con bases prebendaristas, sosteniéndose al mismo tiempo en el Partido Colorado, el estado y las Fuerzas Armadas, contando con un órgano legislativo activo.⁵ En cuanto a sus enemigos políticos, disidentes y militantes de otras fuerzas no funcionales a su poder, Stroessner los destinó al exilio, a la ilegalidad o los persiguió, violando sus derechos humanos.

Otra de las características del *stronismo* fue la proliferación de leyes electorales. De hecho, el centro de las decisiones políticas en torno a temáticas electorales (quiénes serían electos, bajo qué sistema, cómo se repartirían los cargos, etc.) tuvo un lugar preferencial en este período. Stroessner mantuvo, a lo largo de su dictadura, una ficticia pero funcional división de poderes, por lo que las normas y leyes de este período fueron sometidas a votación en una Cámara de Representantes. Esta fachada republicana se acompañó con una fachada de democracia, que se sostenía en el llamado periódico a elecciones, para que la población legitimara la dictadura mediante el voto. Sin embargo, todo el entramado de elecciones, sistema electoral vigente y sanción de leyes se sostenía en el fraude electoral, la violencia política, la desaparición forzada de personas (incluso en la década del '70 en acuerdo con las dictaduras de la región Paraguay participó del así llamado Operativo Cóndor mediante el cual se establecía, entre otros, un acuerdo de cooperación en la deportación y entrega de presos considerados “peligrosos” para las diversas dictaduras, generalmente militantes de partidos y organizaciones de izquierda), eliminación y acallamiento de opositores, exilios políticos y laborales de los líderes de facciones opositoras, aguerrido anticomunismo, prescripción de movimientos y partidos, entre otras acciones. En este contexto, Stroessner modificó el sistema y las leyes electorales con el consenso del Parlamento con el fin de asegurar su reelección, cambiar la regla electoral a mayoritaria y también modificar la estructura del Poder Legislativo.

Consideramos que la originalidad subyace en que una dictadura no necesita sostener un régimen basado en leyes con fachada democrática, o al menos no es allí donde reside su poder y su capacidad de dominación. Sin embargo, Stroessner modificó las leyes electorales cada vez que se podía llegar a violar alguna, y de hecho, modificó la constitución y las leyes necesarias para garantizar su reelección (evitando que su estadía en el poder viole alguna de ellas). En el próximo apartado analizaremos algunas de las leyes y normativas sancionadas durante el *stronismo*.

⁵ Para profundizar en el estudio del período stronista recomendamos la lectura de Nickson (2010); Soler (2009); Yore (1992); Lezcano (1989).

2.1. El stronismo y la organización normativa del estado⁶

Como se adelantó, tanto el golpe como el gobierno stronista fueron sustentados por uno de los dos partidos tradicionales más antiguos del país y de la región. Además de llevar adelante acciones de control y coacción social, también se puso en marcha una serie de estrategias que buscaban “legitimar” esas acciones, amparándose en la necesidad de un orden, para revertir el desequilibrio y la inestabilidad de la vida política paraguaya anterior.

Rivarola (1988: 180) expresó que “para evitar ser considerado autoritario o dictatorial, el oficialismo stronista apeló a mecanismos democráticos”; entre los que podemos nombrar la creación de un sistema pseudo-institucional que tiñó al régimen de una tonalidad legalista que si bien no superó nunca el status de fachada, sirvió para la legitimación primaria y para la prolongación de la dictadura, que duró 35 años (entre estos dispositivos legales debatidos y aprobados en este período encontramos el Estatuto electoral —Decreto- Ley N° 204— de 1959 y su modificación en 1960, la Constitución del '67 y la modificación del '77).

La dictadura stronista se apoyó en dos Constituciones con las que erigió su poder. Una de ellas, la Carta Política decreto del año 1940, heredado del gobierno del General José Félix Estigarribia, estuvo vigente entre 1954 y 1966. En el año 1962, esta Carta Magna se reinterpreto mediante la ley electoral 776.

La otra Constitución fue la de 1966, reformada levemente en 1977, que fue reemplazada por la Constitución Nacional actual en 1992. En un estudio sobre estas reglamentaciones, Yore y Palau (2008) determinan que la Carta de Estigarribia dio lugar a un caso de cesarismo presidencial que cedía al Poder Ejecutivo el protagonismo casi absoluto en las decisiones de política estatal. Por esta causa, fortaleció la dominación de Stroessner. Tanto la Constitución de 1940⁷ como la de 1967 permitían la reelección presidencial pero solamente para un mandato. Luego, tras la modificación del año 1977 la reelección indefinida quedó aprobada⁸.

Mientras rigió la Carta Política de 1940 se impuso un Poder Legislativo unicameral, llamado Cámara de Representantes, “que se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con la ley electoral que se dictará oportunamente, en razón de uno por cada veinte y cinco mil habitantes” [Artículo 67. Constitución Nacional del Paraguay. 1940]. Posteriormente, Stroessner reanudó el funcionamiento de las dos Cámaras, oficializándolo en la Constitución de 1967. Scavone Yegros (2010: 250) explica que la Carta Política de 1940 pretendía generar un estado fuerte donde el actor central fuera el poder ejecutivo. “El Presidente de la República aumentaba sus facultades, por lo que podía disolver el Congreso, decretar por sí mismo el Estado de sitio y dictar decretos-leyes durante el receso legislativo”.

Por otra parte, se eliminó la institución de Vicepresidente y se creó un Consejo de Estado, compuesto por “los Ministros del Poder Ejecutivo, el Rector de la Universidad Nacional, el Arzobispo del Paraguay, un representante del comercio, dos representantes de las industrias agropecuarias, un representante de las industrias transformadoras, el Presidente del

⁶ Algunas de estas ideas fueron debatidas previamente en López, 2013

⁷ Constitución de la República del Paraguay de 1940. Artículo 47. “El Presidente de la República durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período más. Cesa en el poder el mismo día en que expira su período, sin que evento alguno que le haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde. Disfruta de un sueldo pagado por el Tesoro de la Nación, inalterable en el período de sus funciones, y no puede ejercer, mientras ellas duren, ningún otro empleo ni recibir ningún otro emolumento”.

⁸ Tras la modificación, el artículo 173 de la Constitución de 1977 citaría: “El Presidente de la República será elegido en comicios generales directos que se realizarán por lo menos seis meses antes de expirar el período constitucional que estuviere en curso, y podrá ser reelecto”.

Banco de la República y dos miembros de las Instituciones Armadas, uno del Ejército y otro de la Marina, con graduación de Coronel por lo menos, en situación de retiro. La forma de designación de los Consejeros que no sean natos será determinada por la ley. Los miembros del primer Consejo de Estado serán designados por el Presidente de la República” [Art. 62. Constitución Nacional del Paraguay de 1940].

En 1959, cinco años después del inicio de la dictadura, con la aprobación de la disposición N° 204 se determinó que el sistema electoral utilizado para la conformación del Poder Legislativo sería el de mayoría prima, acordando que el partido ganador de los comicios se atribuiría dos tercios de escaños de la Cámara de Representantes, dejando a los demás partidos el tercio restante, imposibilitándolos de tener capacidad de veto real⁹. Dicha resolución les dio centralidad a las Juntas Electorales, conformadas por un sistema similar al de la Cámara de Representantes, que funcionaban como una extensión del partido más votado y podían ser disueltas por los Representantes.

La Junta Electoral Central, la más importante, se componía de seis Miembros, designados por mayoría de votos de la Cámara de Representantes, debiendo permanecer la Presidencia y tres miembros más al partido de la primera mayoría y los otros dos miembros a los partidos minoritarios, así mismo habrá seis suplentes designados como los titulares. Los suplentes entrarán a sustituir a los titulares del mismo partido y no gozarán del sueldo mientras no ejerzan funciones de titular” [Art. 157 del Estatuto electoral. Decreto Ley N° 204, año 1959].

Quizás la problemática que más afectaba al régimen era la reelección. La Constitución de 1967, como se mencionó anteriormente, estableció que el presidente podría ser reelecto sólo en una ocasión. Asimismo, más adelante, en el artículo 175 determinaba que el período de gobierno presidencial no podía ser prorrogado¹⁰. Sin embargo, como Stroessner ya se encontraba en su tercer período de mandato, declaró que “de acuerdo con al artículo 174° de esta Constitución el actual período presidencial terminará el 15 de Agosto de 1968. Para los períodos presidenciales que se sucedan a partir de esa fecha, y a los efectos de la elegibilidad y reelegibilidad del Presidente de la República, sólo se tomarán en cuenta los que se hayan cumplido desde entonces” [Art. 236. Constitución Nacional del Paraguay de 1967], de esta forma se logró que el mandato siguiente fuera considerado el primero, a pesar de ser el cuarto.

En 1967, se restituyó la bicameralidad al Congreso (que sigue vigente hasta la actualidad), pero se permitió al Poder Ejecutivo disolver las Cámaras si así lo considerase necesario¹¹. Otra forma de garantizar el protagonismo del Poder Ejecutivo, fue sancionar su potestad para dictar decretos leyes¹².

⁹ El art. 8 del Estatuto electoral. Decreto Ley N° 204 del año 1959, citaba “Los miembros de la Cámara de Representantes, Convencionales a la Asamblea Nacional Constituyente, miembros de las Juntas Municipales y de las Juntas Electorales, serán elegidos por votación directa y secreta de los ciudadanos por el sistema de lista completa y de representación proporcional, en la forma que seguidamente se enuncia: El sistema de representación adoptado consiste en asignar los dos tercios de los cargos al partido que hubiere obtenido mayor número de votos válidos. Para integrar los cargos restantes, la proporción se determinará en la siguiente forma: se suman el total de los votos válidos emitidos a favor de los partidos minoritarios y se divide por el número de cargos por llenar; el resultado será el primer cociente electoral para la minoría; este cociente servirá de divisor al número de votos válidos emitidos a favor de cada uno de los partidos minoritarios. Hecha la adjudicación respectiva, si quedare uno o más cargos por proveer, éstos se adjudicarán a la lista del partido minoritario que haya obtenido mayor número de votos. El sistema establecido se aplicará igualmente a los suplentes”.

¹⁰ Constitución Nacional del Paraguay de 1967 “Art. 175.- El Presidente de la República cesará el mismo día en que expira el período para el cual fue elegido, sin que evento alguno prorrogue su mandato”.

¹¹ Constitución Nacional de Paraguay de 1967. Art. 182 “El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los poderes del estado, o de otro modo afecten la vigencia norma de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las

Durante la dictadura de Stroessner (1954-1989), se aprobó el voto femenino, siendo el último país de la región en adquirir este derecho. La ley N° 704, sancionada específicamente el 5 de julio de 1961 bajo el título “Derechos Políticos de la Mujer”, afirmó en su artículo primero “Reconócese a la mujer los mismos derechos y obligaciones políticas que el hombre”. Desde ese momento, la mujer tiene derechos políticos pasivos y activos, aunque no fue hasta 1996, cuando con la ley 834 se aprobó la cuota de género¹³, que pudo empezar a competir con más influencia en los cargos de poder. Sin embargo, Paraguay sigue teniendo una participación femenina en la política muy baja comparada con otros países de la región¹⁴.

Retomando el orden cronológico, en 1989, una vez que Stroessner fue destituido mediante un golpe de estado liderado por Rodríguez (perteneciente también al Partido Colorado y a las Fuerzas Armadas), se dio inicio a la transición y el general entrante llamó a elecciones, triunfó y comenzó con modificaciones importantes en materia normativa, con el fin de reencausar al país hacia la democracia.

En materia normativa, en 1990 se sancionó una reforma del Código Electoral que estableció “modificaciones sustanciales en ingeniería electoral, algunas de las cuales se vieron plasmadas en la Constitución posterior y otras fueron dejadas de lado —el derecho a la presentación de candidaturas independientes¹⁵ y el balotaje para cargos ejecutivos fueron descartados¹⁶— incorporando la figura de la candidatura de outsiders sin pertenencia institucional-partidaria. Esta norma indicaba el método D’Hondt¹⁷ como sistema de distribución de escaños. Este código, combinado con la Constitución que se detallará a continuación, se replicaron en buena medida en la Ley N° 834- Código Electoral vigente (con modificaciones) en la actualidad” (López, 2013: 143).

instituciones creadas por ella. En el mismo decreto en que dispone la disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses”.

¹² Constitución Nacional del Paraguay de 1967- Artículo 183. “Durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier causa desintegrado, el Poder Ejecutivo podrá dictar Decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la consideración de las Cámaras, dentro de los primeros sesenta días del siguiente período ordinario de sesiones”.

¹³ El artículo 32 de la Ley 834/96 en su inciso R cita “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 (...)”.

¹⁴ Para más información sobre el voto femenino y a participación política de las mujeres en Paraguay, recomiendo la lectura de Cerna Villagra (2014); Bareiro & Echaure (2009) Bareiro (2007); Bareiro, López, Soto & Soto (2004). Para analizar esta información en perspectiva regional comparada, se recomienda Archentí & Tula (2007) ;

¹⁵ Art. 1 de la Ley N°1 - Código Electoral de 1990 “El sufragio es un derecho y deber político que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas, por intermedios de los partidos políticos o candidatos independientes, conforme a la Ley”.

¹⁶ Art. 256, inciso 2, de la Ley N° 1- Código Electoral. de 1990 “Resultará electo el candidato que obtuviere más del cincuenta por ciento (50%) del total de los votos emitidos. Si no se alcanzare esa mayoría se realizará una nueva elección en el plazo de treinta (30) días, en la que únicamente participarán los dos candidatos más votados”.

¹⁷ El sistema D’Hondt es un mecanismo utilizado para “convertir votos en bancadas”, es decir, para transformar la cantidad de votos recibidos por un partido en escaños dentro de la Cámara. Según el método que se utilice variarán los resultados de manera notoria. La gran división entre esos sistemas es: mayoritarios y proporcionales. El sistema D’Hont es proporcional, mientras que el anteriormente utilizado en Paraguay —mayoría prima— es, evidentemente, mayoritario. Los proporcionales tienden a representar dentro del Congreso, de manera más acabada, la pluralidad del voto y de la sociedad.

Posteriormente, cuando en 1992 se sancionó la Constitución nacional democrática, las consecuencias y continuidades de la dictadura eran aún muy fuertes. De hecho, algunos aprendizajes generados durante la dictadura fueron plasmados en la Carta Magna aún vigente hasta la actualidad (por ejemplo: la prohibición de la re elección en el presidente). Abordaremos algunas de las características de las leyes electorales en la actualidad.

2.2. Democracia y procesos electorales. Las leyes en la actualidad

Como dijimos anteriormente, las dos regulaciones más relevantes en la actualidad para referirnos a derechos electorales son la Constitución Nacional de 1992 y la Ley 834 de 1996. La nueva Constitución reemplazó a la de la dictadura stronista, declaró al Paraguay como un régimen presidencialista y reorganizó el Parlamento¹⁸, estableciendo 45 bancadas para senadores (que se elegirán en elecciones directas en circunscripción única nacional) y 80 para diputados (elegidos sobre la base de representación regional). Además, confirmó el voto directo en las internas partidarias, estableció el sistema proporcional (D'Hondt) para la adjudicación de escaños parlamentarios, determinó que la reelección presidencial quedaría prohibida¹⁹ y también prohibió el voto de los ciudadanos paraguayos que residieran en el exterior. Como se explicará más adelante, esto fue modificado en el año 2011 tras un referéndum constitucional por el que se votó a favor de restituir la ciudadanía de los emigrados (Halpern, 2012; y López & Halpern, 2012).

La Constitución de 1992 también introdujo algunos cambios relevantes concernientes a balancear los poderes del estado. Las justificaciones para estas cláusulas se encontraron en la historia reciente y previa del país. Teniendo en cuenta estos antecedentes, la Asamblea Constituyente de 1992 creó la figura de Gobernador y de Junta departamental para concretar una mayor descentralización del poder presidencial, subdividiendo la administración estatal en otras esferas. Con el mismo fin, el Poder Ejecutivo perdió su competencia para disolver la legislativa y para sancionar decretos ley.

Muchas de las decisiones y medidas adoptadas por la nueva Constitución, sancionada y promulgada el 20 de junio de 1992, fueron fuertemente influenciadas por la reciente dictadura que ocupó 35 años de la vida política del país. Tanto el rechazo rotundo a la reelección del presidente como la negación de los derechos políticos a los paraguayos migrantes viviendo en el exterior²⁰, son demostraciones de esta tendencia. La Carta Magna del '92 sigue vigente y sólo sufrió una modificación en su artículo 120 en el año 2011.

El código electoral vigente es la Ley N° 834 con las modificaciones incorporadas por leyes que aportaron variaciones de carácter más administrativo que estructural. Entre los aportes en materia electoral más importante de los últimos tiempos, contamos con la ley N°

¹⁸ “El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto por una Cámara de Senadores y otra de Diputados” (Art. 182 de la Constitución Nacional de Paraguay de 1992). Ver también art. 221 y 223

¹⁹ Constitución Nacional 1992. Artículo 229 – “DE LA DURACIÓN DEL MANDATO. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República.”

²⁰ Durante el stronismo, se llevó adelante una campaña de persecución y desprestigio de los migrantes y exiliados paraguayos. Los mismos fueron acusados de ser traidores, comunistas, ausentes ante los grandes problemas de la patria o perpetradores de acciones ilegales. Nunca fueron referidos por el dictador como ciudadanos o iguales.

3212 del 2007 que organiza las instituciones políticas denominadas concertaciones y la N° 4559 que modifica de sistema de inscripción en los padrones; la incorporación del voto electrónico en algunas circunscripciones municipales (Ley N° 1825 de 2001), su complementación con el uso de urnas electrónicas (Ley N° 3017 de 2006), la pospuesta ley que establece el desbloqueo de las listas (fin de boletas cerradas) con las que se elige a los congresales (Ley N° 4584 de 2012) y la ampliación de los derechos de alianzas electorales y partidarias con la creación de la figura de la concertación (Ley N° 3212 de 2007), además de la Enmienda Constitucional N° 1. En el 2015, también se legisló para permitir la re elección de los intendentes (Poder Ejecutivo a nivel local).

3. CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD: ¿QUIÉN PUEDE EJERCER LOS DERECHOS POLÍTICOS SEGÚN LA LEY?

Según el artículo 152 de la Constitución Nacional, son ciudadanos paraguayos todas las personas de nacionalidad natural paraguaya mayores de 18 años y toda aquella persona de nacionalidad paraguaya por naturalización tras dos años de haberla obtenido. Lezcano Claude (2015: 97-98) explica que “El elemento población del Estado paraguayo está integrado por los paraguayos naturales, los paraguayos naturalizados y los extranjeros con radicación definitiva. La Constitución consagra la igualdad de todos los habitantes de la República, en diversos aspectos y sin discriminar, en principio, respecto de los extranjeros (cf. Arts. 46 y 47 Cn.)”.

A continuación analizaremos algunas de las especificidades de la normativa electoral, entre ellas, las concernientes a los derechos políticos (o el ejercicio de la ciudadanía) y los límites impuestos a la misma, por ejemplo, las suspensiones a las personas imputadas legalmente, las privadas de su libertad, las que padecen algún tipo de discapacidad inhabilitante, etc.

3.1. Algunas aproximaciones generales a las atribuciones y derechos políticos de los ciudadanos paraguayos residiendo en territorio nacional

Según se describe en el Código Electoral, específicamente en el artículo 109, “el Registro Cívico Permanente, se compondrá del Registro Cívico Nacional y el de Extranjeros. (...)” y en los dos artículos subsiguientes, explica que en el Nacional se inscribirán los ciudadanos paraguayos y en el de Extranjeros, los no nacionales que puedan votar legalmente²¹. Tanto los ciudadanos paraguayos como los extranjeros habilitados para votar deben inscribirse en el Registro Cívico Permanente.

Legalmente, cada ciudadano mayor de 18 años [artículo 120 de la Constitución Nacional y 2 del Código Electoral] tiene permitido ejercer sus derechos políticos (activos y pasivos), excepto las personas con discapacidades mentales inhabilitantes y las privadas de su libertad por sentencia judicial. El acto de votar es obligatorio. Los ciudadanos mayores de 75 años de edad están eximidos de esta obligación (pero mantienen su derecho a hacerlo) tal

²¹ Ley N° 834/96. “Artículo 109.- El Registro Cívico Permanente se compondrá del Registro Cívico Nacional y el de Extranjeros. Los partidos, movimientos políticos y alianzas podrán obtener copias de ellos impresas o en medios magnéticos de uso informático. Artículo 110.- El Registro Cívico Nacional se formará con la inscripción calificada de los ciudadanos paraguayos que no estén exceptuados por ley. Artículo 111.- El Registro Cívico de Extranjeros se formará con la inscripción calificada de los vecinos de dicha condición que puedan votar legalmente.”

como determina la Ley 834/96 en el artículo 94 (inciso A).²² La legislación electoral actual no realiza ninguna discriminación (ni positiva ni negativa) en cuanto a los binomios: zonas rurales-zonas urbanas, población indígena-población no indígena, puesto que todos tienen los mismos derechos políticos activos y pasivos²³.

Una de las dificultades registradas hasta el año 2012, fue el empadronamiento personal no automático de los electores que cumplieran 18 años. Este requerimiento de auto-inscripción generó una compleja dinámica en el proceso electoral. Una vez que cumplieron 18 años de edad, los ciudadanos debían acudir al establecimiento (o esperar por la visita oficial del organismo a su territorio) para formar parte del Registro Cívico Nacional. La normativa 834, artículo 113, citaba “Los ciudadanos paraguayos y extranjeros hábiles para votar están obligados a inscribirse en el Registro Cívico Permanente a los efectos previstos en este Código”. Esto permitió que muchos paraguayos evitaran enrolarse y, además, dio lugar a la proliferación de estrategias partidarias de dudosa legalidad que incluyeron, por ejemplo, afiliar a las personas a un partido, sin su consentimiento expreso, al momento de afiliarlo al Registro Cívico Permanente.

Otro ejemplo lo compone la figura del “planillero” –la persona encargada de completar los formularios- que fue progresivamente asociada a acciones corruptas y a “compra” de votos y de voluntades electorales. La ley N° 4559 de Diciembre de 2011, en su primer artículo, afirma “Establécese que los paraguayos/as que cumplan dieciocho años de edad, que reúnan los requisitos para votar y que cuenten con cédula de identidad civil, serán inscriptos de manera automática en el Registro Cívico Permanente, dependiendo de la Dirección del Registro Electoral. Este procedimiento se aplicará de forma permanente, en la medida que las personas cumplan la edad requerida”. Con esta ley, se buscó salvar las problemáticas mencionadas, sin embargo, no es una ley retroactiva, por lo que los ciudadanos paraguayos que, siendo mayores de 18 años antes de su sanción, no se encontraban inscriptos, aún deben hacerlo bajo su propia responsabilidad y de manera personal/presencial.

El requisito de la edad para el ejercicio pasivo y activo de los derechos políticos

Todos los ciudadanos paraguayos que tengan 18 años de edad están habilitados a votar en todos los tipos de elecciones (municipalidades, gobernaciones, generales y también para el Parlamento del Mercosur). Este límite de edad no ha sido modificado, a diferencia de otros países de la región que disminuyeron los límites de edad, como Argentina que marcó el límite en 16 años, dos menos que el anterior. Para poder presentarse como candidatos a las diferentes elecciones, Paraguay establece límites mínimos de edades que cambian según el tipo o el nivel de la elección.

A nivel nacional, para poder ser candidato a diputado, el interesado debe tener 25 años o más, mientras que para senador el mínimo es 35. La misma edad (35 años) es la mínima exigida para los candidatos a presidente y vicepresidente según establece el artículo 228 de la Constitución Nacional. En el nivel departamental, el candidato debe tener como mínimo 30

²² Ley N° 834/96. “Artículo 94.- Están eximidos de la obligación de sufragar : a) las personas mayores de setenta y cinco años de edad; b) los magistrados del fuero electoral y el personal judicial afectado a los actos comiciales; c) las personas que por razones de trabajo, sumariamente justificadas ante la autoridad judicial del lugar se hallen a más de cincuenta kilómetros del local en que les corresponde sufragar; d) los enfermos imposibilitados de trasladarse a la sede en que les correspondería sufragar, toda vez que tal situación resulte comprobada con el certificado de su médico tratante o de la Dirección de la institución asistencial donde se halle internado; y, e) las personas que desempeñan funciones en los servicios públicos cuya interrupción no fuere posible.

²³ En cuanto al binomio Mujer-Varón podría considerarse un caso de discriminación positiva la implementación de “cuotas de género” para el Parlamento.

años para presentarse al cargo de gobernador, mientras que para ser miembro de la Junta Departamental debe tener, cuanto menos, 25 años; según informa el artículo 162 de la Constitución. En el nivel local, la edad mínima para ser candidato es de 25 para intendente y 23 para ser miembro de la Junta Municipal.

Derechos “recortados” I: el caso de las personas con discapacidades que les impidan “obrar con discernimiento”

El artículo 153 de la Constitución Nacional²⁴, en su apartado 2, expresa que las personas con incapacidad declarada en juicio no podrán gozar de sus derechos de ciudadanía, siempre y cuando dicha incapacidad sea un obstáculo para obrar libremente y con discernimiento. Por otro lado, la Ley 834/96, en el artículo 91 (apartado b), prohíbe expresamente ser electores a los ciudadanos sordo-mudos que no se puedan comunicar escribiendo o por otros medios²⁵.

En cuanto a sus derechos a ser elegidos, como versa en la normativa vigente, los ciudadanos deben cumplir con las mismas condiciones que las exigidas para ser electores, es decir, para ser candidatos deben satisfacer los requisitos demandados para ser votantes. Siguiendo el artículo 153, las personas con la mencionada discapacidad, no pueden ser candidatos. El artículo 95 del Código Electoral (Ley 834/96)²⁶ establece que cualquier persona es elegible en tanto no se halle dentro de las inelegibilidades establecidas por las leyes y por la constitución. Las “Inelegibilidades” son descriptas en los artículos 153 (citado previamente), 197 (que expresa las inhabilitaciones para ser candidato específicamente a senador y diputado) y 198 (que establece las inhabilitaciones relativas) de la Constitución Nacional.

Resta mencionar que Paraguay se comprometió a cumplir con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada y reglamentada dentro del país por la Ley N° 3540) garantizando por medio de la misma el acceso a todos los derechos por parte de este colectivo²⁷. En ese sentido, el TSJE ha estado llevando adelante programas de

²⁴ Constitución Nacional de 1992: “Artículo 153 - DE LA SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA. Se suspende el ejercicio de la ciudadanía: 1) por la adopción de otra nacionalidad, salvo reciprocidad internacional; 2) *por incapacidad declarada en juicio, que impida obrar libremente y con discernimiento*, y 3) cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad. La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina.” (Resaltado propio).

²⁵ Ley N° 834/96: “Artículo 91.- No podrán ser electores: a. los interdictos declarados tales en juicio; b. *los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios*; c. los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanza militares y policiales; d. los detenidos o privados de su libertad por orden de juez competente; e. los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral; y, f. los declarados rebeldes en causa penal común o militar.” (Resaltado propio).

²⁶ Ley N° 834/96: “Artículo 95.- Son elegibles, para cualquier función electiva, los ciudadanos paraguayos, desde los diez y ocho años de edad, que no se hallen incurso en las causales de inelegibilidad Establecidas en la Constitución Nacional y las leyes. Igualmente lo son los ciudadanos naturalizados, aunque con las limitaciones Establecidas en la Constitución Nacional”; Los extranjeros residentes en el país son elegibles para funciones municipales en los términos que más adelante se Establecen.”

²⁷ Específicamente respecto a los derechos políticos, la ley expresa “ARTICULO 29. PARTICIPACION EN LA VIDA POLITICA Y PUBLICA. Los Estados Partes garantizarán a las personas con discapacidad los derechos políticos y la posibilidad de gozar de ellos en igualdad de condiciones con las demás y se comprometerán a: a) Asegurar que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones con las demás, directamente o a través de representantes libremente elegidos, incluidos el derecho y la posibilidad de las personas con discapacidad a votar y ser elegidas, entre otras formas mediante: i) La garantía de que los procedimientos, instalaciones y materiales electorales sean adecuados, accesibles y fáciles de entender y utilizar; ii) La protección del derecho de las personas con discapacidad a emitir su voto en secreto en elecciones y referéndum públicos sin intimidación, y a presentarse efectivamente como

mejoramiento para lograr un mejor acceso al voto (por ejemplo, el programa “Voto Accesible”²⁸ en las municipales de 2015 para personas con discapacidades motrices – además de embarazadas en estado avanzado y personas mayores de 75 años-).

Derechos “recortados” II: condenados judicialmente privados de la libertad

A pesar de que han habido algunos cambios a nivel regional y se han incorporado ciertas excepciones en otros países, en Paraguay las personas efectivamente privadas de su libertad que estén cumpliendo una condena judicial tienen suspendido el ejercicio de su ciudadanía. Es decir, tienen amputados sus derechos a elegir o ser elegidos para cargos públicos. Esta sanción es momentánea y se revocará cuando las condiciones de esta inhabilitación sean revertidas.

Esta prohibición puede encontrarse en los ya mencionados artículos 153 y 197²⁹ de la Constitución Nacional. Asimismo, específicamente en el artículo 91 del Código Electoral (en el apartado e y f), citado previamente, queda claro que no podrán ser votantes quienes estén cumpliendo condenas que los privan de la libertad y quienes hayan sido declarado legalmente como rebeldes en causa penal común o militar.

3.2. Ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior

Como se adelantó, el Referéndum constitucional de 2011, convocado durante el gobierno de Fernando Lugo y largamente exigido por las organizaciones de migrantes paraguayos de todos los países de destino³⁰, cambió la Constitución Nacional por primera vez desde su sanción en 1992 y le dio a los ciudadanos con residencia fija en el exterior la capacidad a ejercer sus derechos cívicos y poder elegir desde su país de residencia las autoridades de su

candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública a todos los niveles de gobierno, facilitando el uso de nuevas tecnologías y tecnologías de apoyo cuando proceda; iii) La garantía de la libre expresión de la voluntad de las personas con discapacidad como electores y a este fin, cuando sea necesario y a petición de ellas, permitir que una persona de su elección les preste asistencia para votar; b) Promover activamente un entorno en el que las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la dirección de los asuntos públicos, sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás, y fomentar su participación en los asuntos públicos y, entre otras cosas: i) Su participación en organizaciones y asociaciones no gubernamentales relacionadas con la vida pública y política del país, incluidas las actividades y la administración de los partidos políticos; ii) La constitución de organizaciones de personas con discapacidad que representen a estas personas a nivel internacional, nacional, regional y local, y su incorporación a dichas organizaciones”.

²⁸ El programa para el voto accesible, o voto en casa, está regulado por la Resolución del TSJE N° 270 de 2014 y es válido para las elecciones municipales de 2015.

²⁹ Constitución Nacional de 1992: “Artículo 197 - DE LAS INHABILIDADES. No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados: 1. *los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena*; 2. los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella; 3. los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena; 4. los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontador, y los miembros de la Justicia Electoral; 5. los ministros o religiosos de cualquier credo; 6. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; 7. los militares y policías en servicio activo; 8. los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y 9. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación.” (Resaltado propio).

³⁰ Este fue un logro muy esperado por las organizaciones de la migración paraguaya, sobre todo las de Argentina, Brasil y España que desde 1992 pujaban por recuperar sus derechos amputados en el artículo 120.

país de nacimiento³¹. Asimismo, equiparó los derechos pasivos, por lo que los habilitó a presentarse como candidatos (para lo cual deberán dirimirse mecanismos progresivamente, dado que la legislación no ha sido adaptada completamente aún).

El Referéndum fue una convocatoria para modificar el artículo 120 (“De los Electorales”), que anteriormente citaba “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” y en la actualidad agrega una línea que sostiene que los paraguayos que viven en el exterior son también electores.³²

De los habilitados para votar en este Referéndum, sólo un 12,6% efectivamente lo hizo. Los resultados fueron 77,51% por el SI y 21,34% por el NO (según datos provistos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral). Lo cual dio paso a la modificación electoral. Debido a lo reciente de la enmienda y a cierto *tempo* especialmente dilatado por parte del Tribunal Superior de Justicia Electoral, aún en la actualidad (2015) las especificidades de este nuevo derecho y cómo será ejecutado por parte de los migrantes no son claras. La legislación no ha sido completamente *aggiornada* y, por lo pronto, los migrantes sólo pueden votar para cargos que se elijan en circunscripciones nacionales (es decir, están excluidos de la elección de candidatos de base regional y local). Todo el entramado organizativo y regulatorio está anclado en la Resolución 32 del Tribunal Superior de Justicia Electoral, fechada el 29 de enero de 2013.

Asimismo, como primera experiencia, en el 2011 el TSJE envió personal y financiamiento para realizar “inscripciones” en diferentes lugares del mundo. No se utilizaron como agentes de empadronamiento los empleados de las embajadas o los consulados paraguayos en los diferentes países, sino que se enviaron comisiones especiales de funcionarios electorales a ciertas áreas de algunos países (lo cual se replicó para las elecciones de 2013).

Desde temprano inicio del operativo, las organizaciones de migrantes denunciaron que esta era una forma de desperdiciar recursos y que no lograrían inscribir a todos los migrantes para que pudieran votar tal como la ley lo habilita. Al obstáculo de las disposiciones geográficas (habilitar el empadronamiento de migrantes sólo en algunas ciudades de los destinos migratorios), se le sumó el del tiempo (el período activo de inscripción fue denunciado como muy corto), y ambos impactaron fuertemente en la cantidad de ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior que pudieron inscribirse para ejercer por primera vez, a la distancia, el voto.

³¹ Los votantes fueron llamados a votar respondiendo SI o NO a la siguiente pregunta: “Está Ud. de acuerdo con la enmienda del Art.120 de la Constitución Nacional, que quedará redactado de la siguiente manera: "Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los paraguayos residentes en el extranjero son electores. 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" (Boleta electoral del Referéndum 2011)

³² Siguiendo a López (2013) y a López & Halpern (2012) la baja participación puede atribuirse a “los pocos recursos que los partidos políticos tradicionales destinaron a la publicidad, propaganda y acciones efectivas de traslado de afiliados el 9 de octubre. Ni la ANR ni el PLRA movilizaron sus estructuras como lo hacen habitualmente para las elecciones generales y municipales. (...) En segunda instancia, el pedido fue llevado adelante enfáticamente por los agrupaciones políticas vinculadas a Lugo pero no a los partidos tradicionales (ni al PLRA que conformaba la APC), por lo que esto tampoco significó un gran factor de convocatoria ciudadana” (López, 2013: 179). Halpern (2005) aportó dos causas más para analizar la politización de los migrantes paraguayos: el papel de los medios masivos de comunicación (replicando la postura de los partidos tradicionales respecto al desdén por los emigrados) y la falta de políticas de ciudadanía llevadas adelante por el estado.

EL TSJE anunció una nueva ronda de inscripción en agosto y septiembre de 2015, utilizando el mismo sistema que se usó años antes. Sin embargo, desde mediados de abril las informaciones sobre la posibilidad de realizar este operativo fueron desestimadas reiteradas veces por las autoridades del organismo, argumentando falta de recursos económicos.

4. CRITERIOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

4.1. Ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior

Como se adelantó, previo a 2011, solo los ciudadanos con residencia en Paraguay tenían permitido votar en cualquier tipo de elecciones. Esta situación generaba que muchos migrantes paraguayos que vivían en los países vecinos (Brasil y Argentina) tuvieran que viajar a Paraguay para poder ejercer su derecho político de votar, escondiendo el hecho de vivir fuera del país y utilizando como su dirección residencial la que tenían antes de emigrar.

Es decir, los ciudadanos paraguayos viviendo de manera permanente en el exterior no tenían permitido votar, incluso aunque volvieran momentáneamente al país, porque el requisito para ejercer activamente su derecho político a elegir a sus representantes estaba completamente mediado por la variable geográfica: debían demostrar su residencia en Paraguay y no así en países de destino. Sin embargo, en la práctica, los paraguayos viviendo en países vecinos (con fronteras compartidas como Brasil y Argentina) que quisieran participar en las elecciones, viajaban a Paraguay y votaban allí, adjudicándose la dirección residencial que aún figuraba en sus documentos paraguayos.

Por esta causa, se podría afirmar que el control no era tan estricto y que incluso los partidos políticos incitaban a sus afiliados a llevar adelante esta estrategia (a veces facilitando medios de transporte). Desde el 2011, luego de la enmienda constitucional la residencia en el país dejó de ser un requisito para ejercer el derecho político y los paraguayos en el exterior gozan legalmente (aunque aún no completamente plasmado en la práctica) de los mismos derechos políticos que los que viven dentro de los límites territoriales del país.

Sin embargo, no hay aún mecanismos claros ni establecidos para que puedan ejercer como candidatos desde el exterior ni para que puedan votar en elecciones de base regional o local³³. Concretamente, en la actualidad, no existen prohibiciones para que los migrantes se candidateen pero tampoco existe una política clara de en qué cargos y bajo qué condiciones pueden hacerlo.

La Resolución del TSJE N° 32 establece que “los electores residentes en el extranjero podrán elegir Presidente, Vicepresidente, Senadores y Parlamentarios del Mercosur” (Artículo 3. Cargos a Elegir). Las inconsistencias entre esta Resolución con la Constitución son notorias. Mientras la primera atribuye derechos políticos a los ciudadanos no residentes sólo para un grupo de elecciones según tipo y nivel, la segunda habilitó ese derecho ampliamente.

³³ Toda la información referida a este punto específico (que aún no han sido correspondientemente declaradas por ley) se rigen por Resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Por ejemplo, 82/2013.- Por la cual se designan miembros de mesas receptoras de votos para el exterior, en la República Argentina.

81/2013.- Por la cual se designan miembros de mesas receptoras de votos para el exterior, en Estados Unidos de América.

80/2013.- Por la cual se designan miembros de mesas receptoras de votos para el exterior, en España.

32/2013.- Por la que se aprueba el reglamento para el voto de paraguayos residentes en el extranjero.

Por otra parte, el Parlamento no se ha expedido en cuanto a la sanción de nuevas leyes que se adapten a las condiciones vigentes.

Retomaremos este punto en el siguiente apartado, aunque antes quisiéramos incorporar un último elemento legal respecto a los derechos políticos de los paraguayos viviendo en el exterior. El artículo 153 de la Constitución Nacional se establece que los paraguayos que adopten otra nacionalidad perderán sus derechos ciudadanos, excepto que haya un tratado de reciprocidad internacional con el país receptor. Es necesario tener en cuenta esta normativa y analizar la situación del migrante en cuanto a su nacionalización en país de destino y contrapesar dicho status legal con la existencia (o no) de convenios de múltiple ciudadanía.

Formas de representación electoral de los paraguayos migrantes viviendo en el exterior

Explicamos anteriormente que aún hay muchos dispositivos legales sobre los que el TSJE (e incluso el Parlamento) debe volver, modificar o crear con el fin de establecer todos los requisitos y mecanismos para la práctica real de los derechos políticos de la población paraguaya que habita fuera del estado. Específicamente, uno de los factores centrales es la forma de representación de los migrantes. En la actualidad no existe un formato concreto, como la selección de bancadas parlamentarias específicamente destinada a los migrantes o la creación de una sección donde distribuir sus votos en bancadas; sin embargo, sí se crearon distritos electorales extraterritoriales en España, Argentina y Estados Unidos; países en los que se establecieron ciudades en las que los paraguayos podrían votar.

En las elecciones generales de 2013, el primer y único caso hasta la actualidad, las locaciones fueron: en Argentina, Buenos Aires, La Plata, San Justo, Misiones y Formosa; en Estados Unidos, Washington, New York, Miami y Westchester; y en España, Madrid, Barcelona, Málaga y Bilbao.

Esta disposición de lugares específicos a los que ir a votar hizo muy difícil la participación electoral del colectivo migrante, dando un resultado de 21.982 paraguayos empadronados (más de 16.000 se localizaron en Argentina) de los cuales votaron sólo una pequeña porción. Con este número, los paraguayos en el exterior conformaron el segundo distrito electoral más pequeño y quizás peor representado, dado que la cantidad de migrantes paraguayos viviendo en el exterior excede los 600.000.

Específicamente, su voto es contabilizado de manera diferencial al resto de los votos, dividiéndolos bajo el nombre de “exterior”³⁴ y sólo pueden ejercer el voto en las elecciones de distritos nacionales (presidente, vicepresidente, senadores y Parlamentarios del Mercosur), sin poder ejercerlo para otro tipo de cargos. Para ejemplificar, en las elecciones de 2013, “Exterior” fue considerado una sección extra en el registro oficial de cómputos electorales (departamento número 18) con fines de empadronamiento y de recuento de votos. Sin embargo, esas boletas aportaron al caudal nacional de votos y no generaron ningún tipo de bancada legislativa específica. Los migrantes paraguayos no podrán votar este año (2015) en las elecciones municipales, pero podrán hacerlo nuevamente en las de 2018 que serán generales.

Es importante remarcar que los reclamos de los migrantes, especialmente de sus organizaciones, en torno a la falta de información y a la falta de soluciones a las

³⁴ Por ejemplo, si el candidato A recibe 1.000 votos, la Justicia Electoral proveerá la información de cómo se conformó ese caudal, explicando, que, hipotéticamente, el 4% de los mismos se originó en el exterior (sobre los que podrá determinar de qué ciudad de España, Argentina o Estados Unidos provienen).

problemáticas ya atravesadas en 2013, siguen siendo elevados y las respuestas de la Justicia Electoral no son suficientes o han sido inexistentes.

4.2. Población extranjera viviendo en Paraguay: Derechos políticos de los migrantes externos que habitan dentro de las fronteras paraguayas

Los extranjeros que residen en Paraguay no tienen permitido votar o ser candidatos, excepto para las elecciones municipales, en las cuales pueden ejercer derechos políticos pasivos y activos según lo indican tanto la Constitución Nacional (artículo 120, antes y después de su modificación), como la Ley Orgánica Municipal (N° 3966), vigente desde 2010. No pueden participar en ninguno de los siguientes niveles y tipos de elecciones: (1) Referéndums, (2) Asambleas Constitucionales, (3) Elecciones del Parlamento del Mercosur o Parlasur, (4) Elecciones a nivel departamental (ni ejecutivas ni legislativas), (5) Elecciones generales (ni ejecutivas ni legislativas).

Cualquier extranjero que tenga residencia permanente en el país y no esté inhabilitado por ninguna de las causas que cancelan el ejercicio de la ciudadanía, puede ser candidato y elector en las elecciones municipales. Pueden ser elegidos y elegir intendentes o parte del órgano legislativo municipal. En un estudio de perspectiva comparada, Modolo (2012) expresa que sólo Paraguay y Brasil exigen residencia legal permanente para que los migrantes viviendo en sus territorios puedan votar (de un total de diez países de la región, entre los que incluye: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela), siendo Paraguay el único que no exige un tiempo mínimo de residencia. Asimismo, la autora explica cómo los mencionados estados restringen o habilitan los derechos electorales activos y pasivos de las colectividades migrantes que viven en su interior. Dentro de la tipología que Modolo (2012: 81) establece, Paraguay tiene un tipo de régimen restrictivo, puesto que sólo garantiza ambos tipos de participación en el nivel local.

Si bien Lezcano Bolla (2015: 97-98) expresa que el derecho a asociarse a partidos y movimientos políticos pareciera estar sólo reconocido para ciudadanos paraguayos, en la Ley Orgánica Municipal, los migrantes, al menos en los distritos locales, tienen reconocido los mismos derechos que los ciudadanos paraguayos, por lo que esta participación podría existir en este nivel³⁵. Paraguay no establece diferencias especiales entre extranjeros residentes para atribuirles derechos políticos. La ley no exige un tiempo mínimo de residencia a los extranjeros viviendo en Paraguay para que puedan ejercer sus derechos a nivel local pero sí requiere un tipo de residencia legal permanente en el país. Los extranjeros deben estar subscriptos en el Registro Cívico especialmente destinados a su condición de migrantes.

Finalmente, si bien en algunos países la proliferación de acuerdos de reciprocidad electoral es una estrategia corriente para lograr cierta participación especial de colectivo de migrantes en el país de destino y en el de origen, en Paraguay es una estrategia que haya sido ampliamente utilizada. Un ejemplo de acuerdo bilateral es el firmado con España (Ley N° 3980 del 6 de mayo de 2010) que aprobó el acuerdo de notas diplomáticas entre la República

³⁵ Ley N° 3.966/2010. “Artículo 23. Requisitos para ser Intendentes o Concejales. Para ser Intendente, se requiere: ser ciudadano paraguayo, mayor de veinticinco años de edad, natural del municipio o con una residencia en él, de por lo menos cinco años. Para ser Concejal, se requiere: ser ciudadano paraguayo, mayor de veintitrés años de edad, natural del municipio o con una residencia en él, de por lo menos tres años. Tanto el Intendente como el Concejal no deben estar comprendidos en las inhabilidades previstas en la Constitución Nacional y en las leyes electorales. *Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos que los ciudadanos paraguayos*”. (Resaltado propio)

del Paraguay y el Reino de España sobre la participación de los migrantes en las elecciones de nivel local. Sin embargo, en el caso paraguayo, ese acuerdo sólo confirma el derecho de los migrantes españoles con residencia permanente de participar en las elecciones locales, ya reconocido en la Constitución y en la Ley Orgánica Municipal. Más allá de este acuerdo, no existen tratados ni leyes específicas sobre miembros del Mercosur, por lo que los ciudadanos de los estados miembro de esta unión regional que residan en Paraguay no tienen tratamientos electorales especiales por fuera de lo que determinan las leyes paraguayas y los acuerdos mercosureños.

5. POBLACIONES INDÍGENAS: IGUALES PARA LA CONSTITUCIÓN, DIFERENTES EN LA PRÁCTICA

Paraguay es un país con presencia indígena fuerte. Una de sus dos lenguas oficiales es el idioma indígena guaraní y es hablada por amplio segmento de la sociedad. A pesar de esta constitución demográfica, cultural e histórica, Paraguay no ha generado aún los mecanismos necesarios para reconocer a estos grupos sociales sus derechos ancestrales.

Específicamente sobre temáticas electorales, la participación de las minorías indígenas no ha sido una temática muy trabajada, ni se han declarado sobre ella normativas específicas; sin embargo, en la Constitución Nacional se dedica una sección sólo a estas comunidades, más específicamente, el Capítulo V en sus artículos 62 al 67. La Carta Magna “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo” [Constitución Nacional. Artículo 62]. Más adelante, en el artículo 65, garantiza a los pueblos originarios el derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural. Sin embargo, esto no se encuentra debidamente respaldado por acciones concretas para garantizar y asegurar su participación y representación electoral.

Por ejemplo, no son especialmente mencionados en la Ley Electoral (Nº 834 of 1996) y no existen mecanismos previstos para generar representaciones específicas de las comunidades indígenas como si ocurre en otros países. Tampoco existen organizaciones administrativas y logísticas específicamente designadas para lograr su inserción real en la vida política. Por otra parte, los locales en los que se ejerce la votación no tienen una localización especial considerando las características de la población indígena, ni hay cuotas parlamentarias especiales para este colectivo.

Recientemente, entre mayo y octubre de 2015, el Tribunal Superior de Justicia Electoral acompañado por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), llevó adelante un proyecto denominado “Fortalecimiento de la participación electoral de los pueblos Indígenas del Paraguay” que buscaba, según informa la misma institución, capacitar a las comunidades indígenas en temas cívicos-electorales, aumentando su participación en las votaciones. Esta es una de las pocas actividades destinadas específicamente a este grupo poblacional realizadas solamente con fines de informar y dar a conocer derechos y deberes electorales y por lo reciente de su realización, no han podido medirse los resultados aún.

Cabe mencionar que la situación de la población indígena es muy compleja en Paraguay, considerando su inserción económica conflictiva y relegada dentro del sistema capitalista vigente, tanto como por su relación con la tierra y la naturaleza que ha sido violentada por la producción agrícola y ganadera, como por la devastación del medio ambiente en el que originalmente desarrollaban sus actividades. Asimismo, su incorporación en áreas urbanas ha sido especialmente dificultada por los problemas de acceso a vivienda y trabajo digno.

Es imposible comprender el mecanismo de acceso a derechos políticos y electorales por parte de esta población si no se toma en cuenta la situación general de violación sistemática de derechos humanos dentro de la que se encuentran. Un ejemplo de esta vulnerabilidad y su conexión con el ejercicio electoral, es la denuncia de corrupción relacionadas con la “compra” de votos o con el secuestro de la cédula de identidad de estas poblaciones en los días de elecciones.

6. EJERCIENDO LOS DERECHOS ELECTORALES

6.1. Procesos de registro: Ser un votante

A continuación analizaremos las formas en las que los diferentes grupos sociales comienzan a ejercer sus derechos políticos. Recordamos que sufragar es obligatorio, según la constitución consagra al voto como un derecho y un deber.³⁶

Ciudadanos paraguayos residentes en Paraguay

Como se explicó previamente, convertirse en votante en Paraguay mantiene pautas generales en todos los tipos de elecciones y en todos los niveles. Luego de declarada la ley 4559/2011, todos los ciudadanos paraguayos que cumplan 18 años de edad serán automáticamente inscritos en el Registro Cívico Permanente, lo cual, siempre que no incurran en ninguna de las inhabilitaciones expresas en la normativa, los convierte en votantes.

Con la misma lógica, las personas mayores de 18 años que no fueron alcanzadas por esta ley (porque ya eran mayores cuando la misma entró en rigor) deben realizar la inscripción por sí mismos dentro de la estructura de la Justicia Electoral. Luego de inscribirse, los ciudadanos paraguayos podrán votar con su cédula de identidad (incluso si la misma se encuentra vencida) en los locales previamente establecidos para dicho fin. Este mecanismo es válido para todas las elecciones de todos los niveles.

En cuanto al acto de ejercer el voto, el TSJE realiza campañas y spots publicitarios de manera constante en el contexto de las diferentes elecciones, con el fin de difundir y educar sobre esta práctica democrática. A continuación puede observarse una de las gráficas utilizadas con esta finalidad.

³⁶ Constitución Nacional. “Artículo 118 - 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.”

Figura 1: Proceso de votación. Instrucciones para sufragar



Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral

Extranjeros residiendo en Paraguay

Los extranjeros, cuando hayan adquirido la residencia permanente, pueden votar, exclusivamente en las elecciones municipales. El requerimiento administrativo es muy similar al de los ciudadanos paraguayos, con la diferencia de que su inscripción se realiza en el Registro Cívico de Extranjeros. La ley 4559/2011, determina que las autoridades electorales deben conectarse con los organismos migratorios para obtener información pertinente y poder también automatizar este tipo de inscripción.

Ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior

“Convertirse” en votante es un proceso diferente para los ciudadanos paraguayos que viven en el exterior. Ellos deben inscribirse específicamente en un período de tiempo y en un espacio geográfico que es informado con anterioridad por las autoridades electorales. Ya nos hemos explayado sobre este proceso, pero consideramos importante resumir que para ser parte del registro, deben vivir en alguna de las ciudades en las que el TSJE propiciará la presencia de sus funcionarios y deberá inscribirse únicamente en el período temporal que la misma institución consigne. Lo mismo sucederá con quienes se hayan inscrito y quieran efectivamente votar en las elecciones: deberán presentarse a votar en los espacios habilitados para dicha opción (que no son todas las embajadas y consulados paraguayos alrededor del mundo).

El cuerpo de la resolución que rige este proceso cita “serán electores para votar en los locales de votación habilitados en países extranjeros los ciudadanos paraguayos residentes en el exterior, inscritos en el Registro Cívico Permanente y que no tengan impedimento legal para el ejercicio del sufragio activo” (Artículo 5. Electores. Resolución 32/2013). No queda claro en el texto de la Ley si los paraguayos que viven en otras ciudades o países están habilitados a viajar e inscribirse incluso en las ciudades en las que no viven (con el fin de poder participar) pero se han registrado casos de paraguayos que lo han hecho. Por ejemplo, viviendo en otras partes de España se acercaron a Madrid a inscribirse (repetiendo dicha operación para sufragar efectivamente). Los electores pueden votar con su ID-Cédula de Identidad (incluso vencido) o con el pasaporte.

6.2. Proceso de Registro: Ser un candidato.

Ciudadanos paraguayos y Extranjeros residentes en Paraguay

El proceso de registro de los ciudadanos paraguayos que viven en el país, para poder ser candidatos, es el mismo para todos los tipos y niveles de elección; asimismo, será el que utilizarán los extranjeros residentes en Paraguay para las elecciones locales, según la legislación vigente.³⁷ Como rasgo central, siguiendo el artículo 85 de la Ley 834/96, podemos afirmar que “todos los ciudadanos legalmente habilitados tienen el derecho a presentarse como candidatos de movimientos políticos, para los distintos cargos electivos nacionales, departamentales o municipales, nominales y pluripersonales”.

El siguiente rasgo remarcable es la obligatoriedad de ser propuesto para ese cargo por un partido político, alianza, movimiento o concertación, aunque no se requiere exclusivamente pertenecer a él³⁸. Sin embargo, específicamente algunos partidos sí lo requieren y el tiempo mínimo de pertenencia al partido y la capacidad, o no, de postularse a diferentes niveles dependerá del reglamento interno de cada organización.

Toda la información sobre la formalización de las candidaturas se encuentra disponible en la Ley 834/96, en el Capítulo II titulado de esa misma forma, que se extiende entre los artículos 155 y 164; y el Capítulo III sobre las tachas e impugnaciones de candidaturas, artículos 165 hasta 169. La candidatura debe ser el resultado de elecciones internas en las que el voto de los afiliados fue directo, libre, igual y secreto [art. 33 de Código Electora, Ley 834]. El ganador o ganadores de las internas será/n el/los elegido/s para participar y competir en las elecciones, siempre que su candidatura sea reconocida, su triunfo aceptado y su propuesta no sea impugnada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Luego de la resolución de las elecciones internas y de la aceptación de los resultados, el TSJE proveerá un color y un número para ser publicados en la boleta electoral, el número representará a cada candidato con su respectiva organización política.

Las candidaturas deben ser presentadas a la Justicia electoral a tiempo, dentro de los primeros cuatro meses tras abrirse el llamado a elecciones o sólo un mes en algunos casos

³⁷ Para profundizar en un estudio que compara los requisitos impuestos para ser candidatos a nivel regional en América Latina, siendo Paraguay uno de los casos estudiados, se recomienda Freidenberg (2003).

³⁸ Ley N° 834/96: “Artículo 33.- Los estatutos de los partidos políticos establecerán lo conducente para que los diversos organismos que lo representan a nivel nacional, regional, departamental o local, resulten integrados por ciudadanos electos mediante el voto directo, libre, secreto e igual de los afiliados. Para ser candidato de un partido de un cargo electivo cualquiera, es requisito ser electo por el voto directo, libre e igual y secreto de los afiliados. Los partidos políticos podrán presentar y apoyar candidaturas para cargos electivos de personas no afiliadas a los mismos.”

específicos que están determinados por la Constitución. Es imposible presentar candidaturas autónomas y desligadas de organizaciones políticas, aunque los partidos, movimientos, alianzas, coaliciones pueden presentar candidatos externos que hayan pasado por un sistema interno de selección.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral expone los siguientes requisitos genéricos (es decir, los que son similares para todos los cargos) que podemos resumir brevemente en cuatro: (1) Estar inscripto en el Registro Cívico Permanente. (2) Ser propuesto por una organización reconocida por la Justicia Electoral que puede ser tanto un partido, como una alianza, una concertación o un movimiento. (3) Ser el resultado de una competencia/elección interna según las normas previstas por la organización política. (4) cumplir con los requisitos para el cargo y no encontrarse inhabilitado para el mismo. Luego, cada cargo anexará requerimientos específicos relacionados con la edad, el lugar y tiempo de residencia, etc.

En el caso de los cargos legislativos, los tipos de boletas utilizados para su candidatura son los conocidos como “lista sábana”, es decir, una boleta bloqueada y cerrada (larga lista de nombres de candidatos dispuestos en un orden que no se puede cambiar ni se puede seleccionar sólo algunos y descartar otros). Esto generó una ola de protestas en los recientes años, sobre todo focalizada en la capital, Asunción, organizados bajo el slogan “Fuera Listas Sábanas” que intentaron modificar esta dinámica de elecciones. Con la ley de Boletas, ya aprobada y que es demorada en su ingreso en vigencia desde el año 2013, se daría fin a esta práctica.

Por último, los extranjeros con residencia permanente en Paraguay, pueden ser candidatos ejecutivos y legislativos en las elecciones locales-municipales y sus procedimientos deben ser los mismos que se han descrito previamente, aunque su inscripción se realiza en un registro diferente.

Ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior

Respecto los paraguayos que residen en el extranjero y su derecho a postularse, la Resolución 32/2013 (fundamental en la materia) no dispone ningún tipo de mecanismo. Por su parte, la Constitución Nacional sostiene, en su artículo 120, que “los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley” y luego de la enmienda equiparó a los migrantes paraguayos con los ciudadanos con residencia en el país.

En este sentido, es deducible que la normativa no ha sido efectivamente actualizada aún y no se ha trazado ninguna prohibición expresa, en tanto tampoco se han garantizado los mecanismos para viabilizar dicha participación. Asimismo, es importante mencionar que para algunos cargos, la exigencia de habitar en el distrito es un requisito necesario, por lo que, en caso de efectivizar el derecho a postularse de los ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior, deberían modificarse también estos requisitos o establecer excepciones legales a los mismos³⁹.

³⁹ Por utilizar un ejemplo, para poder ser gobernador, el candidato debe ser paraguayo natural, tener más de 30 años de edad y ser nativo del departamento con radicación en el mismo de al menos 1 año ; o de 5 años si el candidato no es oriundo del lugar en el que se postula (Disponible en la Constitución Nacional. Artículo 162.- De los requisitos).

6.1.2. Emitir el voto de Residentes y No Residentes. Práxis del derecho político a elegir.

El método seleccionado para emitir el voto es el mismo en todos los casos de elecciones, tanto fuera como dentro del país, tanto para elecciones legislativas como ejecutivas de nivel internacional, nacional, regional o local.

El mismo consiste en sufragar en espacios especialmente seleccionados para hacerlo, atendiendo el votante al distrito que se le fue atribuido (en el caso de residentes, por cercanía a su residencia y en el caso de los no-residentes, en relación a donde habitan y dónde se inscribieron). Este sistema es el más utilizado en la región sudamericana sobre todo para el voto de los ciudadanos residentes en el país.

Para poder llevar adelante este sistema de votación en locales específicos (por ejemplo, dentro del país, las instituciones pueden ser escuelas y fuera del país, consulados) Paraguay se divide en 18 departamentos (17 corresponden al interior del país y 1 al exterior), cada uno de los cuales es dividido en distritos. Cada uno de esos distritos es dividido en zonas, que a la vez son divididas finalmente en locales. Estos locales pueden dividirse en rurales y urbanos dependiendo del área en la que se encuentran ubicados. Dentro de cada local rural y urbano se encuentran las mesas en las que efectivamente se lleva adelante el acto electivo. Para dar un ejemplo concreto, en las elecciones de 2013, el departamento de Concepción se dividió en 9 distritos, de 4 zonas, con 16 locales urbanos y 11 rurales, en los que se contabilizaron 597 mesas electorales (487 urbanas y 110 rurales). Los residentes que habitan en esas áreas, deben acercarse a esos establecimientos que son previamente informados por el TSJE y emitir el voto allí, quedando prohibido el voto en otra circunscripción, excepto para casos específicos de personas involucradas en tareas impostergables o relacionadas al ejercicio electoral.

Los No Residentes deberán también acercarse a la mesa ubicada en la ciudad del país que le haya tocado atribuido (puede ser Argentina, Estados Unidos o España, hasta la actualidad, planteándose una incorporación de Uruguay y Brasil en las elecciones venideras). Este espacio estará disponible en embajadas o consulados y otros establecimientos que la Justicia Electoral informe con antelación.

BREVES CONCLUSIONES

Al igual que otros países de la región, Paraguay atravesó modificaciones en el conjunto normativo electoral y en la forma de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los diferentes colectivos sociales que habitan fuera y dentro de su territorio. Su sistema electoral es especialmente desafiante, en tanto la producción de legislación electoral es muy amplia y muchas veces compleja de conocer en profundidad. Muchas de sus leyes electorales vigentes se plasmaron bajo la sombra de una dictadura de 35 años de duración que afectó profundamente al país, tanto en su estructura política, como económica y social.

La creación del Tribunal Superior de Justicia Electoral⁴⁰, que data de la década del noventa, hizo que la evaluación, publicación y control de los resultados electorales sean a la vez más formales y profesionales, como seguros y efectivos. Este órgano, no se elige por medio del voto popular, sino que responde a un proceso selectivo del tipo “meritocrático”, el

⁴⁰ Para más información de la Justicia Electoral en perspectiva comparada con la región, se recomienda la lectura de Orozco Henríquez (1996) y Sobrado González (2006).

mismo que se establece para los ministros de la Corte Suprema de Justicia⁴¹, lo cual lo convierte en un órgano político con un gran poder sobre la vida electoral del país, cuya base de formación no es electoral.

Para resumir lo desarrollado a lo largo de estas páginas, podríamos decir que los ciudadanos paraguayos residentes en el país están habilitados a votar a partir del cumplimiento de los 18 años de edad en todo tipo de elecciones y en todos los niveles. Asimismo, pueden ejecutar sus derechos electorales pasivos, siempre que no se hallen inhibidos por alguno de los causales específicos y dependiendo del umbral mínimo de edad exigido para cada cargo (23 para el poder legislativo local, 25 para ser intendente, Diputado o miembro del poder legislativo departamental, 30 para postularse a Gobernador y 35 para Senador, Presidente o Vice Presidente). Las personas con discapacidades mentales, y las personas condenadas a prisión con causa judicial no pueden elegir ni ser elegidos en ningún caso. Por su parte, los sordo-mudos que no tengan otra habilidad para comunicarse no pueden presentarse como candidatos.

Antes de la modificación de la Constitución, los ciudadanos paraguayos viviendo en el exterior no podían votar desde sus países de residencia. En la actualidad pueden hacerlo, aunque el sistema que se ha seleccionado para ello ha sido vastamente criticado por las organizaciones migrantes. Los migrantes, no ciudadanos paraguayos, residentes en el país pueden ejercer sus derechos políticos activos y pasivos sólo y exclusivamente en las elecciones locales.

El método para inscribirse en el Registro Cívico es, en la actualidad, automático, pero solía ser personal (activo) lo que generó un conjunto de problemas que no fueron completamente solucionados dado que la Ley que automatizó el proceso no es retroactiva y no aplica a la población mayor de 18 años (así como tampoco ha sido completamente implementada en el caso de los migrantes). El derecho a ejercer sus prácticas políticas activas y pasivas por parte de la población migrante a nivel local es un aspecto positivo y también compartido por otros países cercanos.

La prohibición total de los derechos políticos a los presos condenados con sentencias privativas de la libertad, ha sufrido algunas modificaciones en la región, siendo Paraguay uno de los países que mantiene la restricción total (Argentina permitió el voto de los presos en el año 2006, tras un decreto firmado por el presidente Néstor Kirchner, el *Decreto 1291*; Perú garantizó lo mismo en 2014; y Bolivia también permite a los presos votar).

A pesar de esto, considerando la enmienda del Artículo 2013 de la Constitución, la propuesta relegada de desbloquear las listas sábana para los cargos legislativos y la incorporación del registro automático como forma de inscripción electoral, son elementos que dan cuenta de una gradual y relativa “mejoría” en las condiciones electorales y de ejercicio de derechos políticos. Con el fin de continuar con esta tendencia, podría considerarse la incorporación de métodos especiales que garanticen la representación de ciertos grupos o colectivos marginados en los espacios de poder, por ejemplo, reservar bancadas del Congreso para las minorías o para los paraguayos que viven en el exterior (considerando que son aproximadamente el 10% de la población). Asimismo, se podría pensar en formas de respaldar y animar a la incorporación en la vida política, no sólo como votantes y representados, sino como candidatos, a las comunidades indígenas, e incluso considerar algún sistema de representación preferencial para candidatos del área rural.

Por otra parte, podría mejorarse la representación mediante el cambio de la fórmula electoral que transforma votos en escaños (por ejemplo, combinar el sistema D'Hondt con

⁴¹ Esta información puede encontrarse en el artículo 257 de la Constitución Nacional.

otros, como el Hare o el sistema Niemeyer) o por la introducción de la doble ronda o el ballottage en los cargos ejecutivos, para ganar legitimidad y, a su vez, comprometer a la población en la práctica política. Además, sería de gran ayuda para incentivar el ejercicio de sus derechos, incrementar el número de locales de votación en el exterior y, considerar la ya debatida inscripción por internet o voto por correo, que podría abaratar los costos del estado y disminuir las complicaciones de los ciudadanos no residentes.

Quisiéramos remarcar que una de las variables más necesarias y relevantes en el caso paraguayo, es mejorar y habilitar más canales de comunicación entre las autoridades electorales y la población (paraguaya, migrante, residente y no residente); dado que uno de los mayores problemas actuales es el amplio desconocimiento de las temáticas electorales (votación, tipo de elección, naturaleza obligatoria o no, derechos, deberes, obligaciones, etc.). Esta falla pudo verse claramente en el marco del Referéndum constitucional donde gran parte de la población careció de la información pertinente.

Finalmente, consideramos que la incorporación de mecanismos y dispositivos que logren una participación cívica más activa sería de gran ayuda. La conexión entre representantes y representados mediada sólo por el acto electivo cada dos o cinco años es una dinámica que tiende a generar una ciudadanía más “pasiva” electoralmente. El incremento de prácticas de elección tanto en cantidad como en calidad (temáticas sobre las que votar) serviría para impedir este proceso. Asimismo, incentivar la participación de la población en organizaciones políticas de diversa índole sería una medida con tendencia a resultados positivos.

BIBLIOGRAFÍA

- Archenti, N. y Tula, M. I. (2007), “Cuotas de Género y tipo de lista en América Latina”, en *Revista Opinião Pública*, vol. 13, n° 1, Junio, pp. 185-218.
- Bareiro, L. (2007), “Representación política de las mujeres”, en Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J. y Thompson, J (Comp.) *Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina*. México : FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Instituto Federal Electoral.
- Bareiro, L. y Echaure, C. (2009), *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Madrid: PNUD, Fondo España, AECID.
- Bareiro, L.; O. López; C. Soto, & L. Soto. (2004), *Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Serie Mujer y Desarrollo 54*. Santiago: CEPAL.
- Cerna Villagra, S. (2014), “La mujer paraguaya: ¿protagonista política o decoración de billetes?” ponencia presentada en el VI Taller Paraguay desde las Cs. Sociales. Paraguay: Ciudad del Este. Disponible en http://grupoparaguay.org/P_CernaVillagra_2014.pdf
- Freidenberg, F. (2003), *Selección de Candidatos y democracia interna en los países de América Latina*. Lima: Biblioteca de la Reforma Política.
- Halpern, G. (2005), “Neoliberalismo y migración: paraguayos en Argentina en los noventa”, en *Revista Política y Cultura*, N° 23. Buenos Aires.
- Halpern, G. (2012), “Historia de un hecho histórico: Referéndum Constitucional y migración paraguaya”, en *Revista Razón y Palabra* N° 79.
- Lezcano, C. M. (1989), “El régimen militar de Alfredo Stroessner: Fuerzas Armadas y política en el Paraguay (1954-1988)”, en *Revista Paraguaya de Sociología* (CPES), 26 (74), 117- 147.
- Lezcano Claude, L. (2012), “Historia constitucional del Paraguay (Período 1870-2012)”, en *Revista Jurídica*. Asunción: Universidad Americana.
- Lezcano Claude, L. (2015), *Derecho Constitucional*. Parte Orgánica. Asunción: ETP.
- López, M. (2012), Paraguay: de la transición a la democracia (1989-2008). Un abordaje normativo-electoral en *Revista Espacio Abierto*, vol. 21, N° 2, pp. 207-22.
- López, M. (2013), *La Democracia En Paraguay (1989-2008): un análisis de los factores que contribuyeron al triunfo de Fernando Lugo Méndez*. Tesis de doctorado defendida en 2014, obteniendo el título de Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- López, M. & Halpern, G. (2012), “Referéndum y enmienda constitucional: la modificación del artículo 120 de la Constitución paraguaya”, en Halpern, G. (comp.) *Migrantes, perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*, Asunción, Ápe, Itaipú-Binacional, VMJ.
- Modolo, V. (2012), "Derechos políticos de los extranjeros en el Mercosur. Superando la nacionalidad en el ejercicio al voto" en Novick (dir.) *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires: Catálogos.
- Nickson, A. (2010), “El régimen de Stroessner (1954-1989), en Telesca, I. (coord.) *Historia del Paraguay*. Asunción, Taurus.

- Orozco Henríquez, J. de J. (1996), “Los sistemas contenciosos electorales en América Latina”, en *Revista del Tribunal Federal Electoral*, Año 1, Número 7, pp. 5-40. México.
- Rivarola, D. (1988), “Política y sociedad en el Paraguay contemporáneo: el autoritarismo y la democracia”, en *Revista Paraguaya de Sociología (CPES)*, Volumen 25, N° 73, 141-184.
- Scavone Yegros, R. (2010), Guerra Internacional y Confrontaciones políticas (1920-1954), en Telesca, I. (Coord.), *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus.
- Sobrado González, L. A. (2006), “Tendencias de la Justicia Electoral Latinoamericana y sus desafíos democráticos”, en *Revista de Ciencias Jurídicas*, N° 109, enero-abril, pp. 155-184.
- Soler, L. (2009), *Régimen político y legitimidad. La construcción del orden stronista (1954-1989)*. Tesis de maestría en investigación en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.
- Yore, M. (1992), *La dominación stronista. Orígenes y consolidación, “Seguridad Nacional” y represión*. Asunción: BASE IS.
- Yore, M. & Palau, M. (2000), “Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita”. *Colección BASE IS. Documento de trabajo n° 101*. Asunción: BASE IS.

