



Capítulo 4

**DERECHOS
POLÍTICOS**

Dos victorias muy importantes... pero es urgente avanzar también en otros aspectos

Referéndum y voto de paraguayos y paraguayas en el exterior: claros avances en el ejercicio de los derechos políticos.

La realización de un referéndum por primera desde la vigencia de esta figura en la actual Constitución Nacional, así como la concreción, a través de dicho mecanismo, de la primera enmienda constitucional para ampliar el derecho al voto a los paraguayos y paraguayas que residen en el exterior, sin duda constituyen dos hechos sumamente relevantes que marcan avances en las garantías y en el ejercicio de los derechos políticos por parte de la ciudadanía. Entre los aspectos pendientes, urgen acciones a favor participación política de las mujeres y de la institucionalidad de la Justicia Electoral.

Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana

INTRODUCCIÓN

Los derechos políticos constituyen la base de una democracia de calidad en el marco de un Estado social de derecho. Ellos permiten que ciudadanos y ciudadanas participen en los asuntos públicos de un país, incidiendo y decidiendo sobre las políticas, programas, leyes, proyectos que contribuyan a mejorar la calidad de vida de las personas que viven en el país, en igualdad de condiciones, con equidad, sin discriminación alguna.

Si bien, el Estado paraguayo garantiza los derechos políticos en la Constitución Nacional, llegar a la plena vigencia de los mismos, encuentra serios obstáculos referidos a una frágil institucionalidad y a la falta de mejores avances legales que contribuyan a mayores garantías para el ejercicio de estos derechos.

En ese sentido, el escenario país en el periodo que abarca este informe destaca importantes avances como la realización de un referéndum, hecho histórico en cuanto a implementación de un mecanismo que garantiza la participación política de la ciudadanía para poder decidir sobre ciertos asuntos públicos. Y además, el tema llevado a referéndum, y aprobado por la ciudadanía a través de dicho mecanismo, también constituye un aspecto clave respecto a los derechos políticos: el derecho al voto de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior. Sin embargo, la baja participación en el referéndum plantea algunas interrogantes que afectan al rol de las instituciones (como el Tribunal Superior de Justicia Electoral y los partidos políticos tradicionales) encargadas de generar las condiciones propicias para que ciudadanos y ciudadanas puedan sufragar.

Asimismo, es necesario visualizar la situación a nivel parlamentario de algunos proyectos de ley esenciales para la vigencia de los derechos políticos. En tal sentido, se destacan ciertos avances en el estudio de algunos de ellos que desde hace varios años venían siendo postergados, como el desbloqueo de listas cerradas (habitualmente llamadas listas "sábanas"), la inscripción automática de ciudadanos y ciudadanas en el Registro Cívico Permanente, y el financiamiento político. Por otro lado, sigue sin prevalecer el abordaje legislativo relativo al aumento de la participación de las mujeres en listas de candidaturas para cuerpos colegiados.

MARCO LEGAL

La participación política es una herramienta para que los ciudadanos y ciudadanas puedan incidir y decidir sobre los asuntos públicos de un país. Ella requiere de garantías para el ejercicio de los derechos políticos, es decir aquellas que le permitan influir en la toma de decisiones de las autoridades e instituciones del Estado sobre los asuntos y temas que afectan a la sociedad en su conjunto.

Para la construcción de una democracia con calidad –definida como sistema de gobierno y como conjunto de normas de convivencia basadas en el respeto, la diversidad, la equidad de género y otros principios democráticos- es fundamental la existencia y garantía de los derechos políticos desde un marco legal que defina el alcance de los mismos y que genere todas las condiciones para que sea efectiva su plena vigencia y ejercicio.

Normativa nacional

La Constitución Nacional consagra los derechos políticos en varios artículos que abordan sus diferentes ámbitos: al establecerse la forma del Estado y de Gobierno (art. 1) y el ejercicio del Poder Público (art. 3). De manera específica y complementaria, el marco normativo constitucional de los derechos políticos está situado en los artículos 117 al 126 de la Constitución. El artículo 117 señala textualmente: *“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”*.

Respecto a los demás artículos constitucionales sobre los derechos políticos, el derecho al sufragio y la calidad de electoras y electores están garantizados en los artículos 118 al 120, el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de participación política son abordados en los artículos 121 al 123, y en los artículos 124 al 126 se establece todo lo concerniente a los partidos políticos.

El Código Electoral (Ley 834/96) y la Ley Orgánica Municipal (Ley 3966/2010) también contienen artículos que hacen a la normativa nacional sobre los derechos políticos.

Normativa internacional

Algunos de los instrumentos legales internacionales fundamentales en materia de derechos políticos son: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), ley 5/92, art. 25, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o Pacto de San José de Costa Rica, ley 1/89, art. 23. La Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre también abordan los derechos políticos, en lo referente al sufragio y la participación en el gobierno (art. 21 y art. 20, respectivamente).

En lo referente a los derechos políticos de las mujeres en particular, es necesario señalar que el Estado paraguayo se comprometió a remover los obstáculos para la participación de las mujeres en la vida pública y política, en igualdad de condiciones con los hombres a través de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ley 1215/86, art. 7 y art. 11 inc. 2c, y en consonancia con lo dispuesto en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, ley 605/95, art. 4 inc. j.

Asimismo, el Estado paraguayo se ha comprometido a asegurar la participación de los trabajadores y las trabajadoras emigrantes y sus familiares en los asuntos públicos del Estado, incluido el derecho al voto, conforme a la Convención sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (CPTM), ley 3452/08, art. 41. También, se ha comprometido a garantizar a todas las personas con discapacidad sus derechos políticos, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), ley 3540/08, art. 29.

Los derechos políticos en perspectiva

El periodo que abarca este Informe, fue sumamente importante en materia de derechos políticos, pues varios hechos relacionados a estos derechos marcaron fuerte presencia en la agenda nacional. La realización por primera vez de un referéndum, y la concreción a través del mismo de la enmienda del artículo 120 de la Constitución Nacional para que los ciudadanos y ciudadanas que viven en el extranjero puedan ejercer su derecho al sufragio son, sin dudas, los dos hechos más importantes en cuanto a avances en la vigencia y ampliación de los derechos políticos durante el periodo de este Informe. Si bien también, es necesario incorporar a este análisis la baja participación ciudadana en el referéndum.

Otros temas referidos a los derechos políticos también estuvieron presentes. Por un lado, los intentos de cambios legales para avanzar en la vigencia de estos derechos, encontrándose en este campo, proyectos de leyes sobre desbloqueo de listas cerradas, inscripción automática en el Registro Cívico Permanente, y financiamiento político, por citar aquellos que tuvieron mayor movimiento. Y por otro lado, nuevamente tuvo presencia en el escenario la situación de desgaste institucional del Tribunal Superior de Justicia Electoral y de los partidos políticos, instituciones que, desde sus roles diferenciados, tienen un papel importante en cuanto a las garantías y condiciones para la vigencia de los derechos políticos.

Referéndum y voto de paraguayos y paraguayas en el exterior: ESCRIBIENDO LA HISTORIA...

La ampliación del derecho al voto a los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior constituye indudablemente una conquista ciudadana y un significativo avance en la vigencia de los derechos políticos.

El impedimento del voto a connacionales residentes en el exterior constituía una violación de derechos humanos, específicamente del derecho a la participación política, porque impone condiciones irrazonables y discriminatorias para el ejercicio del derecho al sufragio. La negación de este derecho a los paraguayos y paraguayas en el exterior también iba en contra de la universalidad del voto, establecida en la Constitución en el artículo 118.

“Al incluir el requisito de la residencia, la Carta Magna restringe el ejercicio de plena ciudadanía a quienes estén en el país, discriminando a las personas que por diferentes circunstancias han decidido o se han visto forzadas a salir del mismo para residir en el exterior. (...) Igualmente, esta forma de discriminación es contraria a los compromisos internacionales que ha asumido el Estado paraguayo y que debe respetar. La ratificación de tratados internacionales implica para el Estado la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en tales instrumentos”¹.

¹ Dobrée, Patricio, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), “Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. Pág. 312-313.

Antecedentes y proceso de una conquista ciudadana

El Referéndum es una forma de consulta popular que se hace a la ciudadanía para confirmar o rechazar un proyecto de enmienda constitucional o proyecto de ley. Este mecanismo está establecido en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional, y en los artículos 259 a 265 del Código Electoral.

Los artículos 121 y 122 de la Constitución permiten un referéndum muy limitado y acotado, pues sólo el Congreso puede autorizarlo. Ningún otro órgano o poder del Estado, ni una fracción significativa de la ciudadanía puede aprobar la convocatoria a referéndum. El artículo 121², por demás escueto, únicamente se refiere al referéndum legislativo aclarando que sólo puede decidirse por ley. En otros países se instituye el plebiscito o se autoriza el referéndum amplio, abierto a otras cuestiones que no sean legislativas o normativas, mientras que en la Constitución paraguaya quedó restringido a proyectos de ley o de enmienda constitucional.

Más allá de las limitaciones constitucionales a la figura del referéndum, aquí lo esencial es señalar los esfuerzos de diferentes colectivos de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, quienes a través de campañas informativas, de sensibilización y de un intenso lobby y cabildeo con diversas autoridades desde hace varios años, crearon las condiciones para la convocatoria a referéndum y la aprobación de la introducción del derecho al voto de paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, en la Constitución Nacional.

El proyecto inicial de enmienda del artículo 120 de la Carta Magna fue presentado en junio de 2010 por un grupo de 20 diputados y diputadas, e inicialmente tuvo tratamiento en la Cámara de Diputados, quien otorgó media sanción al proyecto, en octubre de 2010. En abril de 2011, la Cámara de Senadores dio su aprobación a la propuesta.³ Una vez recibido el proyecto por el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), dicho organismo estableció como fecha del referéndum constitucional el 9 de octubre de 2011.

La aprobación del proyecto de enmienda fue dada a través del 77,5% del total de ciudadanos y ciudadanas que concurrieron a votar a favor del mismo (voto por el Sí):

	CANTIDAD DE VOTOS	%
Por el SÍ	298.480	77,5
Por el NO	82.193	21,3
Votos Nulos	2.921	0,8
Votos en Blanco	1.484	0,4
Total de Votos	385.078	100
Total electores habilitados	3.039.308	12,7

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral, en <http://www.tsje.gov.py/referendum_1.php> Los porcentajes son de elaboración propia en base a los datos de dicho sitio web.

2 Artículo 121 de la Constitución Nacional. Del referéndum: "El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley".

3 La información sobre los diputados y diputadas que presentaron el proyecto de enmienda, así como sobre la tramitación completa de la misma en el Congreso, se encuentra en el sitio web del Sistema de Información Legislativa. Disponible en <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&idpaginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=3469>

De esta forma, el nuevo texto del artículo 120 de la Constitución Nacional, denominado “De los electores” queda redactado de la siguiente forma:

“Son electores los ciudadanos paraguayos, sin distinción, que hayan cumplido dieciocho 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”⁴

Baja participación ciudadana en el referéndum

Es importante indicar que la concurrencia de 385.078 ciudadanos y ciudadanas a votar en el referéndum, constituye un porcentaje de participación de 12,7% del total del electorado. En este punto es necesario recordar que el sufragio es un derecho político, lo cual impone obligación al Estado paraguayo en el sentido de promover y a la vez no obstruir el usufructo de este derecho. Por tanto, la participación de los espacios eleccionarios deben contar con la debida promoción y no interferencia por parte de las instituciones del Estado, de manera a buscar que la participación de la ciudadanía sea la más elevada posible.

Elo refiere la condición que desde la institucionalidad estatal, y en este caso en particular desde el TSJE en coordinación con otros organismos, garanticen las condiciones que permitan a ciudadanos y ciudadanas ejercer el sufragio universal de forma libre y voluntaria. Pues una de las vías para afianzar la democracia, es a través de la activa participación en los espacios e instancias de decisión sobre los asuntos públicos de un país.

Partidos políticos llamados a silencio durante el referéndum

Existe una estrecha relación entre partidos políticos y Gobierno. Es decir, representantes o integrantes de diferentes partidos, son en muchos casos quienes ocupan cargos directivos en las instituciones públicas, que son garantes de derecho.

“Existe consenso en que el funcionamiento de las democracias modernas, sobre todo en el diseño e implementación de políticas, depende en buena medida de la correcta articulación de estas dos estructuras de autoridad”⁵.

Es necesaria esta acotación, para hacer referencia al rol que asumieron los partidos políticos antes y durante el referéndum, y que fuera objeto de análisis en reiteradas ocasiones, por varios medios de comunicación.

Los partidos políticos con representación parlamentaria, han mostrado poco o nulo interés en la promoción del referéndum, de la importancia de esta herramienta y de la relevancia del tema objeto de referéndum. Y solamente algunos referentes de estos partidos han manifestado su posición sobre la propuesta, postura que si bien en general fue a favor del SI, no se tradujo en acciones concretas de sus partidos

4 Extraído de la Sentencia N° 23/2011 del TSJE, del 17 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.tsje.gov.py/legislacion/resoluciones/2011/resoluciones-23_2.html>

5 Cansino, César: “Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina” en Revista Nueva Sociedad N°139, Setiembre - Octubre 1995, pp. 51-58.(pdf) [En línea]. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2446_1.pdf>

en promover y motivar la participación ciudadana en general y de sus afiliados en particular, en esta consulta popular⁶.

Asimismo, la responsabilidad de los partidos tiene que ver también, con que varios de sus referentes forman parte del Estado, en vista que cumplen funciones en instituciones estatales, y por tanto al estar allí son titulares de obligaciones. Y en particular puede señalarse la participación como parlamentarios de varios referentes partidarios, que generalmente llevan al Poder Legislativo las decisiones partidarias.

Según el art. 125 de la Constitución Nacional: *“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 [...]”*.

Esta perspectiva constitucional indica que los partidos políticos constituyen una instancia fundamental para el ejercicio del voto, señalando la importancia de que partidos y movimientos, alianzas y concertaciones políticas participen de los comicios, atendiendo que ello representa una forma más en que los ciudadanos y ciudadanas pueden intervenir en los asuntos públicos⁷.

Siguiendo con el análisis anterior, y contrastado con la baja participación en el referéndum del 9 de octubre de 2011, ello da cuenta que los partidos políticos no fueron un soporte institucional a la democracia para el ejercicio del derecho al sufragio en el referéndum. Además de la falta de promoción desde sus propios partidos y de la falta de impulso de acciones de partidos en función de gobierno desde las instituciones estatales que integran, la falta de compromiso de los partidos también se vio reflejada en la ausencia de varios miembros de mesa designados por dichas agrupaciones.

Panorama legal e institucional sobre los derechos políticos

Si bien los temas abordados hasta aquí ocupan el centro del escenario en cuanto a los derechos políticos en el periodo de este informe, es importante también revisar la situación legal e institucional de otros temas y aspectos esenciales relacionados directamente a estos derechos.

Desbloqueo de listas cerradas o listas “sábanas”: entre idas y vueltas pero con avances en su estudio⁸

La adopción de medidas legales que instalen mecanismos que puedan contribuir a que el ciudadano y ciudadana pueda orientar su voto más directamente a personas que desea realmente que ocupen cuerpos colegiados -específicamente en el caso de la elección de personas para ser diputados/as y senadores/as-, es un aspecto

6 Los partidos no muestran suficiente interés en el voto de paraguayos en el exterior. UltimaHora.com. 22/09/11. Disponible en: <<http://www.ultimahora.com/notas/465701-Los-partidos-no-muestran-suficiente-interes-en-el-voto-de-los-paraguayos-en-el-exterior>>

7 Gauto Bozzano, Enrique, Capítulo de Derechos Políticos, “Polos opuestos. Derechos Políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010. Codehupy, Asunción, Paraguay. Páginas 592 - 593.

8 Consultado el Sistema de Información Legislativa. [Web en línea]. Disponible en: <http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php?pagina=info_proyectos&paginaResultado=info_tramitacion&idProyecto=4172>

que también puede mejorar la vigencia de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio particular. Ésta es, en parte, la esencia del debate que desde hace varios años se viene dando respecto a buscar el desbloqueo de las listas cerradas o listas “sábanas”.

“El desbloqueo de las listas cerradas ha sido un tema recurrente en el debate político y en la opinión pública, en el sentido de la urgencia de pasar a un sistema que permita otorgar mayores opciones y posibilidades a los ciudadanos y ciudadanas para elegir a quienes ocuparán cargos en el Congreso y en las juntas de los gobiernos locales. Sin duda, éste es otro de los temas relevantes que deben formar parte de la modificación de la legislación electoral en favor de una mayor valoración del derecho al sufragio”⁹.

Además de los aspectos favorables que traerá el desbloqueo de las listas cerradas, existen aspectos que deben cuidarse y tenerse en cuenta para una adecuada aplicación de este mecanismo¹⁰.

En el periodo que abarca este Informe, ha habido bastante movimiento a nivel parlamentario respecto a propuestas sobre el desbloqueo de listas cerradas. Un proyecto que estuvo en estudio en la Cámara de Senadores, el cual constituyó una síntesis de tres propuestas legislativas sobre el tema, fue rechazado en sesión plenaria del 31 de marzo de este año¹¹.

Pocos días después, en el mes abril de este año, fueron presentados dos proyectos, uno en cada cámara¹², siendo actualmente el que tuvo origen en Diputados el que está teniendo avances en su estudio. El mismo tuvo media sanción en dicha cámara en junio, y en setiembre fue rechazado por el Senado, volviendo a la cámara baja, que en noviembre se ratificó en la media sanción al proyecto. Ahora el proyecto ha pasado nuevamente a Senadores, y quedará sancionado si en dicha cámara no se alcanza la mayoría de dos tercios del total de senadores y senadoras para el rechazo (30 votos).

En resumen, la propuesta en estudio plantea el desbloqueo de listas para elección de integrantes de todos los cuerpos colegiados cuyos miembros se eligen por votación de los ciudadanos y ciudadanas (Senadores, Diputados, Parlasur, concejales departamentales y municipales, convencionales constituyentes), tanto para

9 Gauto Bozzano, Enrique, Capítulo de Derechos Políticos, “Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos”, en Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009. Codehupy, Asunción, Paraguay, Página 520.

10 En Gauto Bozzano (2009: 520) se señalaba que “Al respecto es importante realizar un análisis más profundo, ya que si bien, por un lado, el desbloqueo de las listas cerradas llevaría a otorgar a la ciudadanía mayor poder e incidencia más directa en la elección de personas que son candidatas a estos cargos electivos para cuerpos colegiados, como por ejemplo la elección de diputados y senadores, por el otro, al momento de considerar el estudio de esta propuesta, debe prestarse especial atención a que la misma no incida negativamente en el porcentaje de participación de mujeres, ya que el voto individual por varones puede generar que las mujeres pasen a últimos lugares. Asimismo, se debe atender el hecho de analizar mecanismos que atenuen la personalización de la campaña electoral, a fin de permitir la participación en igualdad de condiciones de grupos políticos minoritarios y con menos recursos económicos que los grupos políticos y partidos con mayores recursos para invertir en campañas”.

11 Gauto Bozzano (2010), op. cit. . p. 591.

12 En Senadores, el proyecto fue presentado por el senador Hugo Estigarribia, y dicha propuesta, con algunas modificaciones, es bastante similar al rechazado en dicha cámara en marzo; y en Diputados, los parlamentarios Eladio Gómez, Mario Morel, Andrés Retamozo y Justo Zacarías presentaron también un proyecto sobre el tema.

elecciones internas de las agrupaciones políticas como para elecciones nacionales (generales y municipales). El desbloqueo implica que el elector/a, al votar por una lista específica, podrá también votar por un candidato/a de la misma lista.

Inscripción automática al Registro Cívico Permanente trae al debate el desgaste institucional del TSJE

Otra propuesta que ha estado presente en la agenda parlamentaria es la que establece la inscripción automática en el Registro Cívico Permanente (RCP) de todos los ciudadanos y ciudadanas que alcancen la mayoría de edad (18 años). El proyecto actualmente en estudio, que es resultado de la fusión de dos proyectos al respecto, ambos presentados por diputados¹³, fue aprobado por la Cámara Baja en mayo de este año, y luego aprobado con modificaciones en el Senado en agosto; actualmente dichas modificaciones están siendo estudiadas en diferentes comisiones de Diputados. Esta propuesta busca facilitar la inscripción de ciudadanos/as en el RCP, haciendo que ya no sea necesario concurrir a las oficinas o dependencias habilitadas para el efecto.

En el marco del debate parlamentario y público que se ha dado en torno a esta propuesta, se ubicó nuevamente el papel que cumple el TSJE. En tal sentido, varios parlamentarios señalaron que, de convertirse esta propuesta en ley, quedaría sin tareas un gran número de funcionarios de este organismo que habían sido contratados para realizar las inscripciones de ciudadanos en el RCP. Otro elemento que estimuló el debate sobre esta propuesta y sobre el TSJE fue la investigación del Ministerio Público y de la Contraloría General de la República en los primeros meses del año 2011, constatando que un gran porcentaje del funcionariado contratado por el TSJE no cumplían función alguna en la institución (“planilleros”). Así, algunos parlamentarios expresaron que con la inscripción automática se estaría disminuyendo considerablemente la cantidad de “planilleros”, que con la excusa de desempeñar la tarea de inscripción de ciudadanos/as en el RCP, eran contratados.

Esta situación es un indicador de la persistente fragilidad institucional del TSJE, señalada sucesivamente en los informes de los últimos años. El TSJE sigue siendo utilizado para provecho particular de diferentes agrupaciones políticas, en detrimento de la calidad institucional que debería tener para constituirse como un organismo fundamental de la garantía de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio en particular.

Un caso más que se suma al desorden institucional al interior y alrededor del TSJE, es el funcionamiento del dicho organismo con sólo dos ministros por un lapso de dos años, siendo finalmente designado por el Senado, en diciembre de 2010, Modesto Monges para ocupar la vacancia generada por la renuncia de Rafael Dendia¹⁴.

13 Uno de los proyectos fue presentado en 2007 por los diputados/as Sebastián Acha, Olga Ferreira, Carlos Soler, y los entonces diputados/as Juan Manuel Del Puerto, Rosa Merlo, Oscar Mercado y Eduardo Nery Huerta; y el otro proyecto fue presentado por el diputado Oscar Tuma (h) en marzo de 2011.

14 El Senado designó a Modesto Monges a partir de una terna incompleta. En abril de 2010 había renunciado a la terna Mirta Beatriz González, quedando solamente Monges y Jorge Rolón Luna como componentes de la terna. El Consejo de la Magistratura no llegó a completar la terna, siendo entonces designado Monges de una terna integrada por solo dos personas. Más información en Gauto Bozzano (2010) op.cit., p 520.

Aumento de cupos de participación de mujeres en listas: un año más sin novedades

La participación política de las mujeres es un aspecto fundamental de los derechos políticos que debe estar plasmado en normativas y acciones que garanticen el cumplimiento de la Constitución Nacional, en su artículo 117, última parte: [...] *Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas*". Como se expresa en PNUD (2008): *"La imposibilidad de acceder a este derecho inherente a la concepción de la ciudadanía cuestiona la esencia misma de lo que se entiende por democracia, especialmente si se entiende por ello un régimen político democrático"*.

A ello cabe agregar que, la demanda de paridad numérica, no se sustenta solamente en una demanda por representación proporcional, sino de justicia, en términos de representación de intereses colectivos, en tanto existe una identidad de género común que ellas comparten. (PNUD, 2008).

El Código Electoral refiere, en el inciso r) del artículo 32, que los estatutos de los partidos políticos deberán contemplar la participación de mujeres en cargos electivos como no electivos. Respecto, a los cargos electivos, los partidos y movimientos deben estipular un 20% de participación en las listas de los comicios internos.

En enero de este año, el diputado Víctor Bogado presentó una propuesta de modificación del inciso señalado en el párrafo anterior. Este proyecto propone aumentar a 33% el porcentaje de participación de mujeres en listas para elecciones internas. Dicha propuesta difiere del proyecto presentado en el año 2008 por las diputadas Olga Ferreira, Iris González y los entonces diputados Héctor Lacognata y Rosa Merlo, el cual propone aumentar dicho porcentaje a 50%. El tratamiento de este tema estaba previsto en la sesión plenaria de Diputados el 18 de agosto de año, pero por mayoría, el plenario de la Cámara decidió aplazar *sine die* (sin plazo) el estudio de las propuestas, con el argumento de que era necesario un mejor estudio de las mismas. Este es un punto negativo respecto a los derechos políticos en la agenda parlamentaria en el periodo de este Informe.

Respecto a otros aspectos relacionados a la participación política de las mujeres, según informaciones recabadas de la Justicia Electoral sobre las últimas elecciones municipales, de un total de 977 candidaturas a Intendentes/as, 99 fueron de mujeres, que hacen el 10,13%, sobre el total de candidaturas presentadas. Y fueron electas 18 mujeres como intendentas, que hacen el 18,2% de las candidaturas de mujeres, y alrededor de un 8% del total de candidaturas presentadas. Estos datos son indicativos de que la paridad política se encuentra aún lejos de ser alcanzada.

Candidaturas para intendentes y juntas municipales Distribución de candidaturas por sexo, 2010

Departamentos	Intendentes		Juntas Municipales	
	Candidatos		Candidatos	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Capital	6	-	374	298
Concepción	23	4	445	259
San Pedro	78	10	1.328	638
Cordillera	67	8	1.122	653
Guaira	64	7	1.003	560
Caaguazu	82	6	1.411	753
Caazapá	39	2	759	377
Itapua	111	10	2.346	1.248
Misiones	27	9	616	428
Paraguari	55	16	1.044	612
Alto Paraná	81	6	1.783	940
Central	98	8	2.370	1.583
Ñeembucú	45	6	834	528
Amambay	7	2	224	174
Canindeyú	42	3	791	424
Pdte. Hayes	29	2	644	502
Alto Paraguay	13	-	165	111
Boquerón	11	-	192	96
Totales	878	99	17.451	10.184

Fuente: Sitio web del TSJE: <www.tsje.gov.py>

Proyecto de Ley sobre Financiamiento político, con media sanción

Antes de abordar específicamente lo referente a las novedades sobre propuestas legislativas respecto al financiamiento político, es importante hacer algunos comentarios sobre la relevancia del tema.

El tema de la regulación del financiamiento de los partidos políticos está estrechamente ligado a la salud de los partidos políticos como vehículos de canalización y representación de intereses democráticos¹⁵. El estudio regional *Estado de Ciudadanía* señala como tema de especial preocupación, el uso de recursos de origen criminal o delictivo para fines políticos. Haciendo referencia a que en América Latina, el principal peligro es la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado

15 PNUD (2011) "Estado de Ciudadanía, Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Estudio, Buenos Aires - Argentina, 2011.

penetren las instancias políticas para comprar el financiamiento de las campañas, generando vulnerabilidad adicional en contextos de Estados débiles.

“El financiamiento político desigual hace permeable al Estado por sus fuentes e intereses particulares, ‘privatiza el Estado’. La igualdad política no suele ser factible en sociedades y economías desiguales. Sin embargo, esto no debe minimizar la necesidad de buscar mayor igualdad política efectiva” (PNUD, 2011).

Por todo lo señalado hasta aquí, el financiamiento político cobra importancia en el plano de la participación política de la ciudadanía, al ser los partidos y agrupaciones espacios que deben contribuir a la vigencia de los derechos políticos. Y a mayor institucionalidad de los partidos políticos, mayor calidad institucional de la democracia.

Con respecto a novedades a nivel legislativo, el tema ha sido retomado en el Congreso Nacional luego de algunos años de paralización en el estudio de propuestas sobre el mismo. El proyecto de ley que fue presentado en 2008¹⁶ fue tratado y aprobado por la Cámara de Diputados, en setiembre de 2011, pasando luego a la Cámara de Senadores, donde diferentes comisiones lo están estudiando para emitir dictámenes.

En la Cámara Alta, en abril de 2011 el senador Hugo Estigarribia ha presentado un proyecto de ley “sobre transparencia, límite y control del financiamiento político”. Lo conveniente sería aquí integrar esta propuesta con la que fue aprobada en Diputados y que actualmente está en comisiones de Senadores, de forma a facilitar y seguir avanzando con el estudio legislativo de este tema.

CONCLUSIONES

Sin dudas, la realización del referéndum por primera vez durante la vigencia de la actual Constitución Nacional, así como la extensión del derecho al voto a connacionales residentes en el exterior, lograda a través de una enmienda constitucional aprobada justamente por la vía del referéndum, constituyen avances fundamentales en cuanto a la vigencia de los derechos políticos en el periodo de este informe. Un desafío clave a continuación es la adopción de medidas concretas y efectivas para que los ciudadanos y ciudadanas viviendo en el exterior sean inscriptos en el RCP y así puedan ejercer su derecho al voto en las próximas elecciones que se realicen.

Resulta también importante el avance que se ha dado en el estudio parlamentario de diversas propuestas legislativas sobre estos derechos, que en general no formaban parte de la agenda de prioridades del Poder Legislativo. El financiamiento político, la inscripción automática de ciudadanos y ciudadanas en el RCP, el desbloqueo de listas cerradas, son temas cuyo estudio ha avanzado, y ello genera un panorama favorable en cuanto a la posibilidad de contar en un corto plazo con leyes sobre estos temas.

Si bien es positivo el avance en el estudio legislativo de los diferentes temas mencionados, sigue siendo imprescindible el abordaje en conjunto de la normativa

¹⁶ Información sobre el contenido y los antecedentes de este proyecto pueden encontrarse en Gauto Bozzano, 2007: 515; 2008: 701 - 702 ; 2009: 522 - 523.

electoral, para mejorar también otros aspectos contenidos en la misma, y así proceder, desde el Congreso Nacional a una reforma global de la normativa electoral.

Una excepción en este avance de propuestas legislativas tiene que ver con la participación política de las mujeres, que no tuvo progresos en el estudio de los proyectos presentados para elevar el cupo de participación de mujeres en listas de candidaturas a cuerpos colegiados en elecciones internas de las agrupaciones políticas.

Otro punto negativo continúa siendo la situación tanto del TSJE como de los partidos políticos, instituciones claves respecto a los derechos políticos, las cuales siguen demostrando un persistente desgaste institucional.

Haciendo un balance, resulta claro que el panorama relacionado a los derechos políticos en el periodo de este informe ha sido mayormente positivo. De todas formas, es necesario que continúen los avances legales y se den mejoras institucionales que permitan a la ciudadanía encontrar progresivamente mejores condiciones para ejercer sus derechos políticos y de esta forma tener una participación política más activa que contribuya a mejorar la calidad de la democracia.

RECOMENDACIONES

Finalmente, se presentan las siguientes recomendaciones, orientadas a mejorar la vigencia y el ejercicio de los derechos políticos:

- Desde el TSJE se deben adoptar las acciones necesarias para garantizar la inscripción en el RCP de los paraguayos y paraguayas residentes en el exterior, de tal forma que queden plenamente habilitados para poder ejercer su derecho al sufragio en futuras elecciones.
- Así también, el TSJE debe implementar medidas para promover y facilitar la inscripción en el RCP de grupos sociales tradicionalmente discriminados, entre ellos personas con discapacidad y personas pertenecientes a pueblos indígenas.
- El Congreso Nacional debe seguir avanzando en el estudio de las diferentes propuestas legislativas (financiamiento político, inscripción automática en el RCP, desbloqueo de listas cerradas), y en un corto plazo debe proceder a aprobar dichas propuestas manteniendo la esencia de cada una de ellas, ya que las mismas son herramientas que contribuirán a mejorar la normativa nacional sobre los derechos políticos.
- El Congreso Nacional debe priorizar el estudio de la modificación del Código Electoral para elevar al 50% la cuota de participación de las mujeres en las listas de candidaturas para cuerpos colegiados.
- Se precisa de un esfuerzo institucional conjunto desde diversos organismos del Estado y desde los partidos políticos para impulsar un proceso de saneamiento institucional del TSJE, que se oriente al fortalecimiento de dicho organismo para cumplir adecuadamente su rol como garante de los derechos políticos en general y del derecho al sufragio en particular.

- En un corto plazo debe iniciarse un proceso de reforma de la normativa electoral, sobre la base de una propuesta unificada que sea estudiada y elaborada con la participación de profesionales especialistas en el tema, parlamentarios/as y organizaciones de la sociedad civil. Dicha propuesta debe incluir una variedad de aspectos que precisan ser revisados y mejorados en la normativa electoral, además de aquellos que estuvieron siendo estudiados en el Congreso Nacional en el periodo de este Informe.

BIBLIOGRAFÍA

- Autores varios, "Referéndum, Iniciativa Popular y Democracia Participativa: Limitaciones Constitucionales y Legales para su Efectiva Aplicación". En: Anales de Legislación Paraguaya. Asunción: Ed. La Ley, Año 8, Marzo 2006, N° 3, p. 1.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina". 2008. Lima - Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "Estado de Ciudadanía. Transformaciones, logros y desafíos del Estado en América Latina en el siglo XXI" (estudio). Buenos Aires - Argentina, 2011.
- Cansino, César; "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina" en Revista Nueva Sociedad N° 139, Setiembre - Octubre 1995, pp. 51-58.(pdf) [En línea]. Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/2446_1.pdf>
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. Referéndum 9 de octubre 2011. [En línea]. Disponible en: <www.tsje.gov.py>
- Poder Legislativo. Sistema de Información Legislativa (SIL - Py). [Web en línea] Disponible en: <<http://www.congreso.gov.py/silpy/main.php>>
- Honorable Cámara de Diputados. [Web en línea] Disponible en: www.diputados.gov.py
- Gauto Bozzano, Enrique (2007), Derechos políticos: "Instituciones en crisis... derechos en crisis", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2007, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 504 - 518.
- Gauto Bozzano, Enrique (2008), Derechos políticos "El voto ciudadano renueva el sentido de la participación política", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2008, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 683 - 704.
- Gauto Bozzano, Enrique (2009), Derechos políticos: "Película repetida. Baja institucionalidad y falta de cambios legales siguen afectando a los derechos políticos", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 511 - 525.
- Gauto Bozzano, Enrique (2010), Derechos políticos: "Polos opuestos. Derechos políticos: entre avances legales y persistente debilitamiento institucional", (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 583 - 596.
- Dobrée, Patricio, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Grupo de Trabajo sobre Migraciones de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), "Ciudadanía sin fronteras. El derecho a voto de las paraguayas y los paraguayos emigrantes" (artículo). En: Informe Derechos Humanos en Paraguay 2010, Codehupy, Asunción, Paraguay. pp. 311 - 319.