

Leyes que restringen derechos. Obstáculos para la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales en Guatemala y Paraguay

Sara Mabel VILLALBA PORTILLO

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay)
mabelitavillalba@gmail.com

RESUMEN

La participación electoral de los pueblos indígenas se encuentra limitada en varios países de América Latina, entre ellos Paraguay y Guatemala. A pesar del avance legislativo de las últimas dos décadas, en ambos países existen barreras normativas que obstaculizan el ejercicio de ciertos derechos políticos de los pueblos indígenas. El objetivo de este artículo es identificar los obstáculos normativos para la participación de personas indígenas en los procesos electorales en Guatemala y Paraguay, en su calidad de electores y de candidatos y candidatas a cargos de elección popular. Para ello, se emplean niveles e indicadores puntuales.

Esta investigación documental de tipo comparativo, de naturaleza cualitativa, pretende establecer las características esenciales de dos casos de estudio, a partir de una revisión de los marcos legales nacionales y de la bibliografía especializada. Para lograr el objetivo propuesto, en primer término, se examina la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales de Guatemala y Paraguay. Además, se presentan datos generales al respecto como ser porcentaje de población, familias lingüísticas, el marco jurídico de protección de derechos políticos y las características de los sistemas electorales nacionales.

La comparación de dos casos de estudio expone que, pese a las diferencias respecto a algunos factores demográficos, geográficos y políticos de ambos países, la legislación electoral nacional posee un efecto restrictivo similar que limita la participación y la representación de personas indígenas en el Poder Ejecutivo y en el Congreso Nacional. Entre estos obstáculos se encuentran la falta de adscripción étnica en el padrón electoral y en la inscripción de candidaturas, así como de información sobre el nivel de participación indígena; los ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos y la centralización para trámites, la imposibilidad de la inscripción de candidaturas indígenas en forma independiente y la ausencia de facilidades para candidaturas indígenas por parte de los partidos políticos, la carencia de mecanismos especiales de financiamiento para partidos o candidaturas indígenas y de mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas.

PALABRAS CLAVE

Elecciones ; participación electoral indígena ; derechos políticos ; Guatemala ; Paraguay.

| **Recibido:** 14.10.2024 | **Aceptado:** 04.04.2025 | **DOI:** <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2025.59.007>

| **Formato de citación recomendado:** VILLALBA PORTILLO, Sara Mabel (2025). "Leyes que restringen derechos. Obstáculos para la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales en Guatemala y Paraguay", *Relaciones Internacionales*, nº 59, pp. 131-152.

Laws that restrict rights. Obstacles to the participation of indigenous peoples in electoral processes in Guatemala and Paraguay

EXTENDED ABSTRACT

The electoral participation of Indigenous peoples is limited in several Latin American countries, including Paraguay and Guatemala. Despite the legislative progress of the last two decades throughout the continent, in both countries there are still regulatory barriers that hinder the exercise of political rights of Indigenous people. In most cases, the electoral legislation itself contains numerous obstacles to the Indigenous candidates' effective access to popularly elected positions, as well as to the exercise of their right to vote. Furthermore, the regulations of the electoral system or the legal requirements for the formation and consolidation of political parties significantly affect the representation of Indigenous peoples in both countries. Compounding this situation is the systemic exclusion of Indigenous peoples in different areas, which is also replicated in the electoral sphere.

The objective of this paper is to identify the regulatory obstacles for the participation of Indigenous people in the electoral processes in Guatemala and Paraguay, as voters and as candidates for popularly elected positions.

This comparative documentary research, qualitative in nature, aims to establish the essential characteristics of two case studies, based on a review of national legal frameworks and specialized bibliography. The study is based exclusively on documentary sources. To achieve the proposed objective, firstly, the participation of Indigenous peoples in electoral processes in Guatemala and Paraguay is examined. In addition, general data are presented such as the percentage of the Indigenous population, the number of linguistic families, the legal framework for the protection of political rights and the characteristics of the national electoral system.

In this study, the selected cases are different in general, but they reach the same result. It is proposed that the main differences between both case studies stem from the percentage of Indigenous population in each country, the number of Indigenous people in each country, the geographical location and the existence or absence of experience of Indigenous people in the representation of national positions by popular election. The differences are notable between both countries, which are located in areas of the American continent, with different characteristics, Guatemala in Central America and Paraguay in South America. Regarding the percentage of Indigenous population, Guatemala is the country with the highest percentage of Indigenous population in Latin America. In contrast, the Indigenous population in Paraguay reaches only 2.29% of the national population. There are 6,518,846 Indigenous people living in Guatemala and 140,206 Indigenous people in Paraguay, which marks a difference of 6,378,640 people between both countries.

Another difference between both countries is the experience of Indigenous peoples in representing national positions by popular election. In national elections in Guatemala, from 1985 onwards, several Indigenous people have been elected in Congress, specifically in the Chamber of Deputies. In contrast, in Paraguay, until now, no Indigenous person has held an elective position at the national level in the country, neither in the Executive Branch, nor in the Chamber of Senators, nor in the Chamber of Deputies. Especially in the last decade, several candidates have run for both chambers of Congress, but have failed to gather the votes necessary to occupy a seat.

For the analysis of regulatory barriers, two levels of participation of Indigenous people have been considered: a. as voters and b. as candidates. At the same time, the first level includes two specific indicators: equality in voter registration and equality in casting the vote.

The level referring to participation as candidates includes four indicators: equality in the registration of candidacies, equality in the creation and registration of political parties, equality in access to the political financing system and diversity in the structure of the electoral system.

The comparison of the two case studies shows that, despite the differences with respect to the aforementioned factors, both the electoral legislation of Guatemala and Paraguay have a similar restrictive effect that significantly limits the participation and representation of Indigenous peoples in the Executive Branch and in the National Congress.

The results of the research allow us to appreciate that among the main regulatory obstacles registered in Guatemala and Paraguay is the lack of registration of ethnic affiliation in the electoral roll, which prevents determining the percentage of Indigenous people registered to vote. It is also not possible to determine the specific participation rate of Indigenous peoples in the electoral process. Likewise, the candidacy records do not include ethnic affiliation, so those who do or do not manage to hold elective positions cannot be made visible. Indeed, in neither country does the electoral legislation include any special clause on the registration and voting of Indigenous people.

Regarding the creation and registration of political parties, both in Guatemala and Paraguay, there are enormous requirements for the recognition of these political organizations, in addition to the fact that various procedures and their registration are carried out centrally, only in the capital of both countries. This situation would represent an expenditure of additional resources for transportation and logistics of party representatives from the different departments and municipalities and would especially affect the Indigenous population, residing in rural areas. In Paraguay, furthermore, electoral legislation prohibits the creation of regional parties, which require lower expenses (transportation and advertising, organization of electoral campaigns, etc.) than national parties. This precept constitutes a barrier to the formation of Indigenous parties in geographical areas of the country with a high concentration of Indigenous population.

Likewise, in Guatemala, the law stipulates that all members of a political party must know how to read and write. This requirement can limit the political participation of Indigenous peoples, considering that illiteracy rates are higher in areas with a greater concentration of Indigenous population.

In Guatemala and Paraguay, the electoral system does not contemplate any type of special financing mechanism for Indigenous parties or candidates, nor does it have affirmative action mechanisms for Indigenous peoples. These mechanisms seek to promote the representation of Indigenous peoples in local, regional or national legislative bodies, when this cannot be achieved through the regular channels of electoral systems. In short, they are the main means of expressing cultural diversity in countries.

KEY WORDS

Elections ; indigenous electoral participation ; political rights ; Guatemala ; Paraguay.

Introducción

La participación en procesos electorales plantea dificultades importantes para las personas indígenas en particular y para los pueblos indígenas en general en todos los países de América Latina. En la mayoría de las ocasiones, la propia legislación electoral genera obstáculos para el acceso de las candidaturas de personas indígenas a cargos de elección popular. Además, las reglamentaciones del sistema electoral o las exigencias para la formación y consolidación de partidos políticos condicionan significativamente la representación de los pueblos indígenas en dichos cargos. A esta situación se suma, la exclusión generalizada de los pueblos indígenas en los diferentes ámbitos, que se replica en el ámbito electoral.

El objetivo de este artículo es identificar los obstáculos normativos para la participación de personas indígenas en los procesos electorales en Guatemala y Paraguay, en su calidad de electoras y candidatas a cargos de elección popular. La participación electoral y la representación política de los pueblos indígenas ha evolucionado, notándose el aumento de movimientos y partidos indígenas, así como de candidaturas de personas indígenas, pese a las barreras legales, institucionales y estructurales. La bibliografía referente ha identificado múltiples factores causales en todos los países (Protsyk, 2010; Agrawal et al., 2023).

No obstante, a pesar de ser un fenómeno político notorio y relevante para las sociedades latinoamericanas, en la literatura especializada existen pocos estudios de caso o investigaciones comparativas. El presente artículo se centra en el análisis de las barreras legales para el ejercicio de la participación electoral indígena y plantea un aporte en esta área.

En este estudio se hace referencia a la participación electoral de las personas indígenas, vinculada a la participación electoral de los pueblos indígenas. Se considera que, si bien los derechos políticos tienen carácter individual, también pueden expresarse en el derecho de los diferentes colectivos a ser representados. Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos amparados en instrumentos jurídicos internacionales. En tanto, los derechos políticos consisten en un grupo de atributos de la persona que efectivizan su participación como ciudadana de un estado (Picado, 2007, p. 48).

En la primera parte se presenta la metodología de la investigación como un estudio comparativo de dos casos considerados más diferentes, que llegan a un mismo resultado expresado en un marco legal restrictivo, tanto en Guatemala como en Paraguay para la participación de las personas indígenas. El estudio está basado exclusivamente en fuentes documentales. En una segunda parte se examinan los diferentes aspectos de la participación de personas indígenas en procesos electorales de Guatemala. Además, se presentan datos generales como porcentaje de población indígena, familias lingüísticas, el marco jurídico de protección de los derechos políticos y características del sistema electoral nacional. La tercera parte comprende el análisis de la participación electoral de las personas indígenas en Paraguay.

También se expone información sobre población indígena, familias lingüísticas y el marco legal e internacional de protección de sus derechos, así como rasgos generales del sistema electoral paraguayo. En la fase final se realiza una comparación de los casos de estudio y se identifican los principales factores diferenciales de ambos países, centrados en porcentaje de población indígena, número de personas indígenas, ubicación geográfica y experiencia de personas indígenas en la representación de cargos nacionales por elección popular. En cuanto a los resultados se presentan las similitudes de la legislación electoral en ambos países.

1. Aspectos teórico-metodológicos

El presente estudio es de tipo comparativo de *n pequeña*, de naturaleza eminentemente cualitativa que pretende identificar las características esenciales de dos casos de estudio. La comparación adopta la forma del método de la semejanza, basado en la selección de “casos” diferentes entre sí, pero que llevan a resultados similares (Collier, 1992; Pérez Liñán, 2008). Esta forma de análisis constituye el examen de dos o más casos a fin de subrayar que tan diferentes son, estableciendo así un marco para la interpretación de cómo los procesos paralelos de cambio se juegan de diferentes maneras dentro de cada contexto (Collier, 1992, p. 27).

En este estudio, los casos seleccionados son distintos en general, pero llegan al mismo resultado. Se plantea que las principales diferencias entre ambos casos de estudio —Guatemala y Paraguay— están dadas por: el porcentaje de población indígena, el número de personas indígenas, la ubicación geográfica y la experiencia de personas indígenas en la representación de cargos nacionales por elección popular. No obstante, en ambos países el resultado se expresa en una legislación nacional restrictiva para la participación de las personas indígenas, tanto en su calidad de electores como de candidatos o candidatas a cargos de elección popular.

Para el análisis del rol de los pueblos indígenas en procesos electorales se ha recurrido al instrumento metodológico desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA)¹ para la observación electoral de la participación de este colectivo en los diferentes países de América Latina. Esta herramienta establece tres niveles para observar la inclusión de personas integrantes de los pueblos indígenas: como electoras, como candidatas y participantes de las instancias de organización y administración del proceso electoral. Cada uno de estos niveles incluye una serie de indicadores que sirven para determinar el grado de inclusión de los pueblos indígenas en los procesos electorales.

El objetivo del mencionado instrumento metodológico es medir el ejercicio pleno del derecho a elegir y a ser elegido en cada país. En muchos casos, su cumplimiento se encuentra obstaculizado por barreras legales o estructurales. Específicamente, para este estudio se consideran dos niveles de participación de las personas indígenas: a) participación como electoras y b) participación como candidatas. A la vez, en el primer nivel se incluyen dos indicadores puntuales: la igualdad en la inscripción de votantes y la igualdad en la emisión del voto.

¹ La herramienta metodológica ha sido desarrollada por el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) de la OEA para las misiones de observación electoral llevadas a cabo en países con población indígena o afrodescendiente. El objetivo es formular recomendaciones a los estados miembros que contribuyan a una mayor inclusión política y al respeto de la diversidad cultural.

Por otro lado, el nivel referente a la participación como candidatos y candidatas comprende cuatro indicadores: la igualdad en la inscripción de candidaturas, la igualdad en la creación y el registro de partidos políticos, la igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y la diversidad en la estructura del sistema electoral. Para este estudio de tipo documental se ha recurrido a diversidad de fuentes de ambos países, incluyendo la legislación electoral, datos estadísticos, así como informes de misiones de observación electoral de la OEA y de la Unión Europea.

2. Participación electoral de pueblos indígenas en Guatemala

El porcentaje de población indígena en Guatemala alcanza el 43,6% y corresponde al país con mayor porcentaje de población indígena en América Latina (CEPAL, 2020, p. 153). De acuerdo con datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018, un total de 6.518.846 personas se autoidentificaron como indígenas. Según la desagregación de datos por pueblos, la población Maya es de 6.207.503 personas (41,7%); la población Xinka, de 264.167 personas (1,8%) y la población Garífuna de 19.529 personas. En cuanto a la diversidad lingüística, en el país se hablan español y veinticuatro lenguas indígenas (Ministerio de Educación, s.f.).

Según datos censales, la población indígena es mayoritaria (más del 50%) en ocho de los veintidós departamentos del país: Alta Verapaz (93,1%); Quiché (89,2%), Sololá (96,5%), Totonicapán (98,1%), Quetzaltenango (51%), Baja Verapaz (60,1%), Chimaltenango (78,3%), Huehuetenango (65,1%).

La propia Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada en 1985, establece la protección de los derechos de las comunidades indígenas en la sección tercera (artículos 66 al 69). Específicamente en el artículo 66 "Protección a grupos étnicos" estipula que:

"Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradición es, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialecto".

No obstante, en el documento no se menciona directamente a los pueblos Xinka y Garífuna. Asimismo, el artículo 58 reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua y sus costumbres.

Igualmente, el Estado guatemalteco es signatario de instrumentos jurídicos internacionales de protección de derechos indígenas, que incluyen específicamente el derecho a la participación de los pueblos indígenas. El Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, aprobado en 1989 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue ratificado por el gobierno guatemalteco en 1996 (OIT, 1996). El Convenio 169 es el instrumento jurídico más importante de salvaguarda de los derechos indígenas. Estipula que los pueblos indígenas deben gozar "sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía" (Art. 4). Además, señala que los pueblos indígenas tienen derecho "a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del estado" (Art. 5).

Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial fue aprobada por el Estado guatemalteco en 1982. Guatemala también ha suscrito la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

En Guatemala también rigen otras leyes nacionales referentes a derechos indígenas. En esta línea se encuentra la Ley Marco de los Acuerdos de Paz que comprende el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en 1995 (Decreto 52-2005 del 1/IX/2005). En dicho Acuerdo, se estipula que el “reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales”. Además, a través de dicha legislación el gobierno se compromete a promover las reformas legales e institucionales que faciliten, normen y garanticen la participación y la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional y nacional (Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, 1995).

El país también cuenta con una Ley de idiomas nacionales establecida por el Decreto 19-2003 que estipula que las leyes, instrucciones, avisos, disposiciones, resoluciones, ordenanzas de cualquier naturaleza, deberán traducirse y divulgarse en los idiomas Mayas, Garífuna y Xinka, de acuerdo a su comunidad o región lingüística.

2.1 Sistema electoral

El marco normativo del sistema electoral de Guatemala está regido por la Constitución Nacional aprobada en 1985 y reformada en 1993, así como por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). En las elecciones generales se eligen al Presidente y al Vicepresidente de la República, por un periodo de cuatro años. También se elige a los diputados del Congreso de la República por lista nacional (treinta y dos) y a los diputados del Congreso de la República por distrito electoral (ciento veintiocho). Asimismo, se eligen a alcaldes y alcaldesas y a los integrantes de las trescientas cuarenta corporaciones municipales del país, así como a veinte diputados para el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)².

De acuerdo con la LEPP, en las elecciones del Presidente y del Vicepresidente de la República se aplica el sistema de mayoría absoluta (Artículo 201). En el caso de los diputados (de lista nacional, de distrito electoral y de PARLACEN) y los concejales de las corporaciones municipales se emplea el método de representación proporcional de minorías y la asignación de escaños con relación al número de votos se lleva a cabo mediante la fórmula D'Hondt. Las listas son cerradas y bloqueadas (Artículo 203). El cargo de alcaldía de cada municipio del país es elegido mediante el sistema de mayoría relativa (Artículo 202).

El Tribunal Superior Electoral (TSE) es la autoridad máxima en materia electoral. Es un organismo independiente y su organización, funcionamiento y atribuciones se encuentran determinados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Está integrado por cinco magistrados/as titulares y el mismo número de suplentes, electos por el Congreso de la República, mediante el voto de las dos terceras partes, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación.

² El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) El Parlamento Centroamericano se instaló el 28 de octubre de 1991. Está integrado por ciento veinte diputados de seis países miembros: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (PARLACEN, s.f.).

2.2 Participación como electores

En el nivel correspondiente a la participación como electores se consideran dos indicadores puntuales: la igualdad en la inscripción de votantes y la igualdad en la emisión del voto. La igualdad en la inscripción de votantes implica la inclusión de la variable étnica o lingüística en los documentos de identidad (cedulación) y en el registro de votantes (OEA, 2015, p. 30, p. 60).

A su vez, la igualdad en la emisión del voto supone la viabilidad de conocer datos reales sobre la votación de la población para saber si existe una brecha de participación en relación con el resto de la población. De acuerdo con la OEA, concretamente, “un menor porcentaje de participación respecto al resto de la población puede significar barreras para la igualdad en la emisión del voto” (OEA, 2015, p. 32).

En Guatemala, la edad establecida en el país para el ejercicio del sufragio es de dieciocho años, estipulada por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) (Artículo 198). Para el ejercicio de este derecho se precisa contar con el Documento Personal de Identificación (DPI) y encontrarse inscrito en el Registro de Ciudadanos (Artículos 7 y 8). El DPI incluye información sobre el pueblo indígena y el grupo lingüístico. No obstante, el TSE no recoge estos datos para la conformación del padrón³. Ese motivo impide conocer el porcentaje de personas indígenas registradas para votar. Tampoco es posible determinar la tasa de participación específica de los pueblos indígenas en el proceso electoral.

Al respecto, el informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA (MOE OEA) en las últimas elecciones generales de 2023, recomendó desarrollar mecanismos para contar con datos desagregados en el padrón electoral, a fin de disponer de información sobre el comportamiento electoral de los pueblos indígenas. “Esto permitirá el diseño y la implementación de políticas públicas para la promoción de la plena participación política de los pueblos indígenas en los procesos electorales y, con ello, el fortalecimiento de la democracia”, establece el documento (OEA, 2023, p. 45). Anteriormente, la misión electoral de la OEA de 2019 ya había incluido la misma recomendación (OEA, 2019, p. 119).

En 2012, el Observatorio Indígena Electoral⁴, una organización indígena de Guatemala, elaboró y presentó una propuesta indígena para la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que expresa que el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) no refleja la pertenencia étnica ni lingüística en el padrón electoral. La reforma plantea la elaboración de un padrón electoral con criterio étnico y lingüístico, que incluya a las comunidades lingüísticas y su identidad dentro del sistema de base de datos y el porcentaje de pueblos indígenas en el padrón. Además, enfatiza en la necesidad del manejo correcto de los nombres de las personas indígenas y de la toponimia de las áreas geográficas de los distritos electorales. Basan la justificación de esta reforma en instrumentos legales nacionales e internacionales (RENOJ, 2012, p. 13, pp. 27-30).

³ Información referente a la última elección general realizada el junio de 2023.

⁴ El Observatorio Indígena Electoral de Guatemala es un espacio de observación electoral desde 2015, conformado por integrantes de pueblos indígenas.

2.3 Participación como candidatos y candidatas

En este nivel se incluyen cuatro indicadores: la igualdad en la inscripción de candidaturas, la igualdad en la creación y registro de partidos políticos, igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y la diversidad en la estructura del sistema electoral.

En cuanto al indicador de igualdad en la inscripción de candidaturas, en Guatemala la normativa electoral no contempla la inscripción de ninguna candidatura independiente, éstas solamente pueden ser postuladas a través de partidos legalmente reconocidos, de acuerdo con el artículo 212 de la LEPP. Al respecto, la OEA señala que este requisito puede afectar particularmente a indígenas que pueden preferir candidaturas independientes o cuyas tradiciones pueden contemplar otro tipo de organización (OEA, 2015, p. 34).

Además, en Guatemala el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no cuenta con datos desagregados sobre la postulación de personas indígenas como candidatas a cargos electivos nacionales (presidenciales y diputados de lista nacional y del Parlamento Centroamericano) y subnacionales (diputados distritales, alcaldes, síndicos y concejales). Por tanto, no existen estadísticas oficiales nacionales sobre el porcentaje de personas indígenas entre los y las postulantes a los cargos de elección popular.

Al respecto, el informe de la MOE OEA de las elecciones generales de 2019 recomendó el desarrollo de mecanismos para recolectar dicha información, de manera que posibilite conocer el grado exacto de representación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en las listas partidarias y en los distintos niveles de gobierno (OEA, 2019, p. 119). El informe de la organización en los comicios de 2023 también incluyó la recomendación de recabar y publicar información desagregada por etnicidad de las candidaturas en todos los niveles. Agrega que esto permitirá visibilizar la representación de los pueblos indígenas en cargos de elección popular y su inclusión en el sistema político (OEA, 2023, p. 45).

Por otro lado, el indicador sobre la igualdad en la creación y registro de partidos políticos implica que los pueblos indígenas tengan las mismas posibilidades de crear partidos políticos, y en igualdad de condiciones que cualquier otro grupo de personas (OEA, 2015, p. 35). En Guatemala los trámites para la inscripción de los partidos políticos y la acreditación para la postulación de candidaturas para todos los cargos electivos solamente pueden concretarse en la sede central del TSE situada en la capital, a pesar de que el organismo estatal cuenta con delegaciones departamentales y subdelegaciones municipales, de acuerdo con la LEPP. Esta situación representaría una erogación de recursos adicionales en concepto de traslado y logística de los representantes de los partidos desde los diferentes departamentos y municipios.

Otro requisito para la formación de partidos constituye que la mitad de sus afiliados sepan leer y escribir, de acuerdo con el artículo 19 de la LEPP. Al respecto, el informe de la Misión Electoral de la OEA en las elecciones generales de 2019, señalaba que esta exigencia se constituía en una limitación para la participación política de los pueblos indígenas, considerando que las tasas de analfabetismo son mayores en las zonas con mayor concentración de población indígena (OEA, 2019, p. 111).

El indicador referente a la igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político implica que los pueblos indígenas puedan acceder a fuentes de financiamiento públicas para solventar una campaña electoral que les permita competir en igualdad de condiciones con el resto de las candidaturas.

En efecto, los sistemas de financiamiento de campañas cumplen un rol fundamental en materia de equidad y acceso al poder (OEA, 2015, p. 36). La normativa nacional de Guatemala no incluye ningún mecanismo especial de financiamiento para promover la participación electoral de los pueblos indígenas. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece la modalidad de financiamiento político, que es de tipo mixto para los partidos políticos, y privado para las candidaturas territoriales de los comités cívicos ciudadanos. Al respecto, la LEPP establece en el artículo 21 que corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

Al respecto, el informe de la misión de observación electoral de la OEA en las elecciones generales de 2019 resaltaba la falta de medidas orientadas específicamente a los grupos tradicionalmente marginados. Señalaba que el marco legal vigente no contempla una asignación de recursos ni de espacios en medios de comunicación para la promoción de la representación política de pueblos indígenas (OEA, 2019, p. 117).

También otro informe de la OEA de los comicios de 2023 señala que el modelo de financiamiento público en Guatemala no incluye en la normativa la exigencia directa a los partidos políticos de asignar un porcentaje de recursos para la promoción de la inclusión política de colectivos históricamente subrepresentados. Al respecto incluye la recomendación de evaluar una modificación legal o que conlleve a la exigencia de ajustes estatutarios en los partidos políticos, para que se implementen acciones afirmativas en pro de nuevos liderazgos desde colectivos históricamente subrepresentados, entre ellos pueblos indígenas. Cita como ejemplo, otorgar financiamiento adicional por la efectiva participación de estos grupos en instancias decisorias o en cargos y corporaciones de elección popular (OEA, 2023, pp. 34-35).

El indicador referente a la diversidad en la estructura del sistema electoral permite analizar si los sistemas electorales propician la representación de pueblos indígenas en los diversos cargos de elección popular. En ocasiones un sistema, por sí mismo, contribuye o limita el acceso a cargos de representación, por ejemplo, cuando contempla o no la existencia de las medidas de acción afirmativa como cuotas partidarias, circunscripciones especiales, mandatos de posición en listas bloqueadas, escaños reservados, umbrales excepcionales (OEA, 2015, pp. 39-40).

En esta línea, el marco legal de Guatemala no contempla ningún tipo de mecanismo de acción afirmativa para la representación de los pueblos indígenas en cargos electivos de ninguno de los niveles (nacional, regional o local). Al respecto, los informes de misiones de observación electoral de la OEA, en las elecciones de 2019 y 2023 enfatizaban en la ausencia persistente de mecanismos de acción afirmativa que impulsen y favorezcan la participación electoral y la representación efectiva de los pueblos indígenas en cargos electivos. Esta situación se registra pese a que Guatemala es uno de los países de América Latina con mayor población indígena. En los documentos incluyeron sendas recomendaciones de implementar medidas de acción afirmativa para aumentar la representatividad de la población indígena en las instancias de participación y representación política (OEA, 2019, pp. 118-119; OEA, 2023, p. 44).

La propuesta de las organizaciones indígenas para la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, elaborada por el Observatorio Indígena Nacional, expone la necesidad de implementar cuotas para indígenas y mujeres en el pleno del Congreso de la República, las alcaldías y el PARLACEN, así como en las directivas de los partidos políticos. El documento señala que, históricamente, el sistema electoral se ha caracterizado por el alto nivel de exclusión de la población indígena. Por tanto, se plantean medidas afirmativas por tiempo determinado, en la medida en que se consolide la igualdad de oportunidades. Agrega que la participación política debe ser congruente con el peso poblacional de los pueblos indígenas (RENOJ, 2012, p. 21).

Asimismo, en la propuesta se plantea formular un artículo nuevo de la LEPP para garantizar que los pueblos indígenas puedan estar representados en el Congreso de la República, por comunidad lingüística, sin la mediación de los partidos políticos y los procedimientos de postulación actuales. Para ello se plantea la creación de un distrito para la representación multilingüe de país y el reconocimiento de las autoridades indígenas por comunidad lingüística, especialmente en los departamentos con mayoría de población indígena. Se argumenta el reconocimiento de la multiculturalidad y la búsqueda de la interculturalidad (RENOJ, 2012, p. 22).

3. Participación electoral de pueblo indígenas en Paraguay

La población indígena en Paraguay asciende actualmente a 140.206 personas, según los resultados del Censo Nacional de IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022, en un porcentaje de 2,29% en relación con la población nacional. En total se constituyen en diecinueve pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas. Los pueblos indígenas se encuentran distribuidos en catorce de los diecisiete departamentos del Paraguay que son: Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá, Guairá, Amambay, San Pedro, Concepción, Paraguairí, Central y en Asunción. La mayor cantidad de comunidades indígenas se encuentran en Presidente Hayes (ciento sesenta y siete), Canindeyú (ciento treinta y nueve) y Boquerón (ciento veinticinco).

La Constitución Nacional contempla el Capítulo V De los pueblos indígenas que comprende seis artículos, del 62 al 67. El Artículo 62 sostiene que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como "grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo". Específicamente, el derecho a la participación de los pueblos indígenas se encuentra estipulado en el artículo 65 que establece: "Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales".

También la Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas: la primera ley de reconocimiento de los derechos y de la existencia de los pueblos indígenas en Paraguay. Con respecto a la participación, declara que "Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional...".

Otras leyes nacionales que protegen los derechos indígenas y que contemplan el derecho a la participación incluyen a la Ley 234/93 que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Dicha ratificación implica que el Estado paraguayo se ha comprometido a cumplirlo a nivel interno a través de la mentada ley.

3.1 Sistema electoral

La Constitución Nacional promulgada en 1992 establece el actual sistema electoral de Paraguay. Las autoridades son electas en forma directa en dos periodos electorales diferentes. En el periodo general se eligen al presidente y vicepresidente de la República, a los integrantes de la Cámara de Senadores (cuarenta y cinco senadores titulares y treinta suplentes), a los miembros de la Cámara de Diputados (ochenta diputados, distribuidos por departamento), diecisiete gobernadores (uno por cada departamento del país) y a concejales de las Juntas Departamentales. En el periodo municipal se eligen a los intendentes municipales y a los miembros de las Juntas Municipales en los doscientos sesenta y tres municipios del país. El número de concejales varía de acuerdo con la categoría de los municipios.

Para la elección de los cargos uninominales en los niveles nacional, departamental y municipal se emplea el sistema mayoritario y para los cargos plurinominales el sistema proporcional, con la fórmula D'Hondt, además del uso de listas cerradas y desbloqueadas, incluyendo el voto preferente, según la Ley 6318/19.

La máxima autoridad en el ámbito electoral es el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), que se encarga de la dirección y fiscalización del registro electoral y de la administración de los recursos electorales provenientes del Presupuesto General de la Nación (TSJE, 2021). Se encuentra dentro de la estructura del Poder Judicial como órgano autónomo. Está conformado por tres ministros electorales, designados por la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo de una terna remitida por el Consejo de la Magistratura. Son funciones del TSJE: convocar a elecciones nacionales y municipales, proclamar a las autoridades electas, entender en los recursos interpuestos contra resoluciones de los Tribunales Electorales, dictar reglamentos y nombrar funcionarios. La Justicia Electoral también incluye a: los Tribunales Electorales, los Juzgados Electorales, las Fiscalías Electorales, la Dirección del Registro Electoral y los demás organismos auxiliares.

3.2 Participación como electores

En Paraguay la edad establecida para que las personas puedan ejercer el derecho al sufragio es de dieciocho años. Para que puedan votar deben estar inscriptas en el Registro Cívico Permanente (RPC) y para ello precisan contar con la cédula de identidad, expedida por el Departamento de Identificaciones, un organismo técnico-científico de la Policía Nacional que cuenta con oficinas regionales en la mayoría de los departamentos del país. La solicitud de la cédula de identidad por primera vez es gratuita (PN, 2024).

La cédula de identidad en Paraguay contiene datos del nombre, fecha y lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad y estado civil de la persona, pero no incluye la adscripción étnica. Por tanto, al inscribirse en el RCP tampoco se proporciona esta información. A la vez, el padrón electoral es la nómina definitiva elaborada por el TSJE sobre la base de las personas electoras inscriptas en el RCP. Por ende, si en la cédula de identidad no figura la adscripción étnica, este dato tampoco aparecerá en el padrón electoral. En efecto, el Código Electoral no posee ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de las personas indígenas.

La situación mencionada genera la invisibilidad de la votación de personas indígenas en los procesos electorales. Al respecto, el indicador de la Igualdad en la inscripción de votantes señala que la cedula (o documentación personal) y la inscripción de votantes debe incorporar variables culturales e idiomáticas (OEA, 2015, p. 30).

A su vez, el indicador sobre igualdad en emisión de voto implica conocer el porcentaje de población indígena que efectivamente puede votar en los procesos (OEA, 2015, p. 31). No obstante, si el padrón electoral no recoge la adscripción étnica no es posible contar con esta información ni sobre las posibles barreras para la población indígena en su ejercicio del derecho al sufragio. Tampoco puede conocerse la eventual brecha de participación electoral de pueblos indígenas con respecto al resto de la población de un país. El informe de la misión de observación electoral de la OEA de las elecciones nacionales de 2023 recomendó la incorporación de información sobre autoidentificación étnica de los electores en el padrón electoral para contar con datos oficiales sobre la participación político-electoral de la población indígena (OEA, 2023, p. 21).

Anteriormente, en las elecciones municipales de 2021 en Paraguay, el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE OEA)⁵ ya menciona que el padrón electoral no cuenta con una casilla específica para la autoidentificación étnica. Argumenta que el país es suscriptor del Convenio N° 169 de la OIT cuyo artículo primero contiene el principio de autoidentificación, que se constituye en uno de los pilares para que las personas indígenas puedan ejercer derechos individuales y colectivos.

“Poder conocer los niveles de participación electoral de las personas indígenas es esencial para que, de ser necesario, las autoridades nacionales de Paraguay puedan tomar medidas de acción afirmativa, que permitan a dicha población ejercer sus derechos políticos y electorales en igualdad de condiciones al resto del electorado” (OEA, 2021, p. 93).

Asimismo, el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) sobre las elecciones nacionales de 2023 recomendaba “realizar esfuerzos institucionales para alcanzar un registro civil de los pueblos indígenas más inclusivo que garantice la protección de derechos de las personas indígenas y su participación en la vida pública y en los asuntos políticos de su país” (UE, 2023, p. 42).

3.3 Participación como candidatos y candidatas

En este nivel se incluyen cuatro indicadores: la igualdad en la inscripción de candidaturas, la igualdad en la creación y registro de partidos políticos, igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político y la diversidad en la estructura del sistema electoral.

Con respecto a la inscripción de candidaturas, al igual que en Guatemala, en Paraguay una de las limitaciones para examinar la participación política de los pueblos indígenas en los procesos electorales constituye la invisibilidad de las candidaturas de personas indígenas. A partir de las elecciones municipales de 2021, el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) habilitó el Sistema de Inscripción de Candidaturas (SIC), en modalidad virtual, para que los partidos y movimientos políticos puedan incluir sus listas de postulantes a cargos electivos y luego entregarlas a los juzgados electorales de cada zona. Sin embargo, entre los datos requeridos no figura la adscripción étnica de los candidatos y candidatas. Hasta ahora, este dato no ha sido considerado en ninguna de las elecciones realizadas en Paraguay.

⁵ Las elecciones municipales de 2021 fue la primera ocasión en que la Misión de Observación Electoral de la OEA incluyó la observación de la participación política y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay.

Al respecto, las misiones de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) de las elecciones municipales de 2021 y de las elecciones nacionales de 2023 han recomendado al Estado paraguayo la incorporación en la ficha de inscripción de candidaturas una casilla opcional para que cada postulante pueda reportar su autoidentificación étnica si lo desea (OEA, 2022, p. 97; OEA, 2023, p. 21).

En cuanto a la igualdad en la creación y registro de partidos políticos, el Código Electoral paraguayo no contempla las candidaturas independientes a ningún cargo de elección popular, a nivel nacional, departamental o local. Las personas que desean presentar candidaturas deben haber sido electas a través de elecciones internas de partidos, movimientos, o concertaciones políticas, que deben estar registradas y reconocidas en la Justicia Electoral.

Además, la normativa electoral estipula ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos en Paraguay. Entre ellos figura la presentación del acta de fundación, de la declaración de principios, de los estatutos y la nómina de la comisión directiva. El protocolo de estos documentos se realiza ante Escribanía Pública. Los trámites para la formación de los movimientos y partidos pueden iniciarse en instancias departamentales, no obstante, las instancias finales deben ser realizadas en la sede central del TSJE, en Asunción. Esta situación implica altos costos de traslado y de logística para los impulsores de candidaturas indígenas, dado que la mayoría de la población indígena reside en zonas lejanas a la capital del país.

En Paraguay, los partidos en formación deben contar con un número de afiliados no inferior al 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones a la Cámara de Senadores. Además, deben tener sedes en Asunción y en, al menos, cuatro ciudades capitales departamentales del país. Estos requisitos también significan ingentes recursos para los pueblos indígenas. Asimismo, los partidos y movimientos políticos paraguayos están obligados a realizar elecciones internas para elegir candidaturas porque caducan legalmente si no llevan a cabo comicios internos por dos periodos consecutivos. Este requisito supone elevados recursos económicos para las organizaciones políticas indígenas.

Además, según el artículo 19 del Código Electoral, los partidos políticos en formación —que no han culminado con todos los trámites— no serán habilitados para presentar candidaturas para elecciones generales, departamentales o municipales.

Finalmente, en la misma Constitución Nacional se prohíbe la formación de partidos regionales, solamente se permiten alianzas y concertaciones transitorias. Este precepto se constituye en una barrera para la formación de partidos indígenas en zonas geográficas del país con elevada concentración de población indígena. La formación de partidos regionales usualmente implica la necesidad de menores recursos (transporte y publicidad, organización de campañas, etcétera) y la posibilidad de una posterior proyección a nivel nacional. De manera recurrente, las personas indígenas que se postulan a cargos de elección popular en Paraguay han recalado respecto a la escasez de recursos económicos para visitar a comunidades indígenas en todo el país durante las campañas electorales (Villalba, 2018, pp. 53-55).

Los requisitos mencionados restringen el ingreso de los pueblos indígenas a la arena electoral. El informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA de las elecciones municipales de 2021, indica que “observó con preocupación la dificultad que enfrentan las poblaciones indígenas para constituir partidos o movimientos políticos propios por la complejidad y costos asociados, así como por el requisito de realizar trámites en la sede central del TSJE” (OEA, 2022, p. 95).

Asimismo, el informe señala que la extinción de los movimientos políticos luego de cada elección limita significativamente su organización política, dado que, por su naturaleza regional, dichos movimientos son más afines a los intereses y organización comunitaria de los pueblos indígenas. Incluyó la recomendación para el Estado paraguayo de evaluar la posibilidad de reducir los trámites y costos para la constitución de agrupaciones políticas indígenas y establecer mecanismos de financiamiento que garanticen un mínimo de recursos a las candidaturas de dichas comunidades, históricamente subrepresentadas (OEA, 2022, p. 95, p. 97).

Respecto a la igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político, en Paraguay la legislación tuvo diversos cambios en la última década en materia de financiamiento político. Las tres modificaciones realizadas desde 2012 pueden considerarse como avance para mejores controles. No obstante, no ha sido establecido ningún tipo de mecanismo o acción afirmativa para facilitar o promover la participación electoral de los pueblos indígenas en este ámbito.

El financiamiento político en el país es de tipo mixto. Esto implica que las organizaciones políticas (partidos, movimientos, alianzas) reciben aportes públicos y privados para su funcionamiento. En cuanto al financiamiento público, el estado les otorga aportes y subsidios; estos últimos como compensación por los gastos realizados durante las campañas electorales de acuerdo con los votos que han obtenido en los comicios electorales. La Ley 834/96 Código Electoral Paraguayo establece una serie de reglas y de controles para la entrega de los subsidios electorales (Artículos 276 a 284). Asimismo, el Presupuesto General de la Nación contempla una partida para aportes a los partidos políticos y esta distribución se encuentra a cargo del TSJE, de acuerdo con la misma ley (Artículo 71).

La diversidad en la estructura del sistema electoral es otro indicador para estimar la participación de las personas indígenas como candidatos o candidatas en procesos electorales. Por ejemplo, el establecimiento de medidas de acción afirmativa promueve el acceso de las personas indígenas a cargos de elección popular. Estos mecanismos comprenden las cuotas especiales en los partidos políticos para candidaturas indígenas, o mandatos de posición en el caso de las listas bloqueadas que permita que las personas indígenas puedan postularse en determinados lugares de la lista de los partidos que les faciliten una eventual elección. También se incluye la existencia de escaños reservados para personas indígenas que garanticen al menos una representación mínima en órganos legislativos tanto en el ámbito nacional como regional o local (OEA, 2015, pp. 39-40).

Respecto a este indicador, la legislación paraguaya no contempla la existencia de mecanismos de acción afirmativa que contribuyan a la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales. Esta ausencia implica que si las personas indígenas desean postularse a cargos electivos solamente pueden hacerlo a través de partidos políticos y a través de los mecanismos internos de selección de candidaturas.

En noviembre de 2021, en la Cámara de Senadores fue presentado el proyecto de ley que crea escaños reservados para pueblos indígenas en la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, juntas departamentales y juntas municipales, presentado por el entonces senador, Miguel Fulgencio Rodríguez, de la concertación Frente Guazú. El proyecto plantea destinar dos escaños, con principio de paridad (mitad varones y mitad mujeres), en la Cámara de Diputados, dos en la Cámara de Senadores, en las Juntas Municipales (de cada distrito) y en las Juntas Departamentales (de cada departamento). La propuesta implica la creación legal de los distritos electorales indígenas, uno por cada región del país (Oriental y Occidental)⁶.

El mencionado proyecto había sido impulsado y aprobado en el Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas, organizado por el Comité de Seguimiento por la Participación Indígena (CODESPI), la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI) y la Asociación Oguazú, mediante apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (Villalba, 2023, pp. 145-146).

En varias ocasiones, las organizaciones indígenas han planteado reformas referentes al sistema electoral como por ejemplo la creación de un padrón electoral indígena. La Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh) en su agenda política incluyó la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un padrón diferencial de electores indígenas, que permita mostrar datos certeros sobre la participación indígena en las elecciones. Igualmente en diferentes eventos se realizaron las mismas peticiones por parte de las organizaciones indígenas en Paraguay (Villalba, 2023, p. 72 y ss.).

4. ¿Cómo comparar Guatemala y Paraguay?

Luego del análisis de cada uno de los casos de estudio: Guatemala y Paraguay, se buscan las principales diferencias entre los países, que, sin embargo, desembocan en un resultado similar, traducido en una legislación restrictiva para la participación indígena en ambos países. Los dos casos de estudio han sido estructurados de manera homogénea, lo cual ha permitido una aproximación comparada, así como la apreciación de los matices y las particularidades de cada uno de ellos. En este apartado se comparan ambos casos, considerados como diferentes entre sí, pero semejantes en los resultados. Por tanto, la comparación toma la forma del Método de la semejanza.

4.1 Principales diferencias

Para establecer que los casos son diferentes entre sí se han considerados algunos factores demográficos, geográficos y políticos de ambos países estudiados. Específicamente, se han tomado en cuenta el porcentaje de población indígena en relación con la población nacional; el número de población indígena total en ambos países, su ubicación geográfica en el continente americano, así como la experiencia de representación de personas indígenas en cargos nacionales.

⁶ Hasta setiembre de 2024 el proyecto de ley continuaba en estado de trámite y siendo estudiado en comisiones de la Cámara de Senadores.

Resumen de principales diferencias entre casos

Factores	Guatemala	Paraguay
Ubicación geográfica	América Central	América del Sur
Porcentaje de población indígena	43,6%	2,29%
Número de personas indígenas	6.518.846	140.206
Experiencia de personas indígenas en la representación de cargos nacionales por elección popular	Alta	Nula

Fuente: Elaboración propia de la autora.

Tal como puede observarse en la Tabla previa, las diferencias son notorias entre ambos países en cuanto a los factores mencionados. En primer término, ambos países están situados en zonas del continente americano, con características diferentes entre sí, Guatemala en América Central y Paraguay en América del Sur.

En cuanto al porcentaje de población indígena relacionada con la población nacional, Guatemala es el país con mayor porcentaje de población indígena en América Latina. En contraposición, la población indígena en Paraguay alcanza solamente el 2,29% de la población nacional. Se encuentra entre los países de América Latina con población indígena menor al 5% de la población total (CEPAL, 2020, p. 153).

Además del porcentaje de población indígena también se ha considerado el número total de personas indígenas en cada uno de los países. En Guatemala viven 6.518.846 personas indígenas y en Paraguay 140.206 personas indígenas, lo cual marca una diferencia numérica de 6.378.640 personas entre ambos países.

Otra diferencia entre ambos países es la experiencia de los pueblos indígenas en la representación de cargos nacionales por elección popular. En comicios nacionales de Guatemala han sido elegidas varias personas indígenas en el Congreso, específicamente en la Cámara de Diputados. Incluso, en las elecciones de 1985 ya había sido electa la primera mujer indígena diputada y ocho varones indígenas diputados, un total de 8% (ocho de cien escaños) (Grisales Cardona, 2006, p. 237; TSE, 2021, p. 12).

En las elecciones generales posteriores también fueron electas candidaturas indígenas para el Congreso Nacional. En el periodo (1991-1996) ocuparon un 5,2% de escaños (seis de ciento dieciseis); en el periodo (1996-2000) alcanzaron un 7,5% (seis de ochenta escaños); en el periodo 2000-2004 consiguieron el 11,5% del total (trece de ciento trece escaños). En el periodo 2004-2008 consiguieron el 9,5% de escaños (quince de ciento cincuenta y ocho); en el periodo 2008-2012 ocuparon el 10,76% de escaños (diecisiete de ciento cincuenta y ocho); en el periodo 2012-2016 lograron el 13,9% (veintidós de ciento cincuenta y ocho) (Batres y Castro, 2012, p. 13).

Asimismo, en las elecciones de 2019, el partido Winaq, fundado en 2007 por la líder indígena ganadora del Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú, obtuvo cuatro diputaciones y el Movimiento para la Liberación de los Pueblos —partido indígena— otra diputación (Soberanis, 2021, p. 240).

En los últimos comicios electorales generales, de 2023, un total de nueve candidaturas indígenas fueron electas para Congreso Nacional, equivalente a un 5,6% del total de ciento sesenta escaños (nueve de ciento sesenta), solamente una de ellas es mujer (0,6% del total). Las candidaturas fueron electas por las dos nucleaciones políticas de ascendencia indígena: Winaq y el Movimiento para la Liberación de los Pueblos; así como de otros partidos políticos más como: Movimiento Semilla, CABAL, Vamos por una Guatemala diferente (VAMOS), Victoria, Voluntad, Oportunidad y Solidaridad (VOS), Visión con Valores (VIVA), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

En suma, en todos los periodos en el Congreso en Guatemala varias candidaturas indígenas han conseguido ocupar escaños a través de organizaciones políticas. Por consiguiente, los pueblos indígenas en Guatemala cuentan con experiencia de representación en cargos nacionales por elección popular. No obstante, el porcentaje de diputados electos no refleja el elevado porcentaje de población indígena, especialmente en los distritos electorales con población predominantemente indígena. Esta situación pone de manifiesto la brecha existente en términos de exclusión política (Grisales Cardona, 2006, p. 238; Batres y Castro, 2012, pp. 12-14).

En contraste con la situación de Guatemala, en Paraguay, hasta ahora ninguna persona indígena ha ocupado un cargo electivo nacional en el país. Especialmente en la última década, se han presentado varias candidaturas a ambas cámaras del Congreso, pero no han logrado reunir los votos necesarios para ocupar un escaño (Villalba, 2023).

En cuanto a partidos políticos indígenas, ha habido intentos de formación aunque ninguna de las agrupaciones pudo presentarse de manera autónoma e independiente, sino bajo auspicios de otros partidos políticos porque no pudieron reunir los requisitos exigidos por la Ley Electoral (estatutos, inscripción en el Registro Cívico Permanente, entre otros). Hasta ahora, en Paraguay solamente el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP) participó de manera autónoma —sin el auspicio de otro partido— en las elecciones generales de 2018, postulando candidaturas para cargos nacionales, aunque no logró los votos necesarios para ocupar dichos cargos (Villalba, 2020, pp. 537-539).

4.2 Resultado similar: legislación restrictiva

A pesar de las diferencias entre los dos países en cuanto a factores demográficos, geográficos y políticos —mencionados en el apartado anterior— tanto en Guatemala como en Paraguay, existe una legislación electoral restrictiva para la participación de los electores indígenas y la representación de los pueblos indígenas en cargos de elección popular del ámbito nacional, concretamente en el Poder Ejecutivo y en el Congreso.

Similitudes de legislación electoral en Guatemala y Paraguay

Niveles	Indicadores	Guatemala	Paraguay
Participación como electores	Igualdad en la inscripción de votantes	Padrón electoral sin adscripción étnica	Padrón electoral sin adscripción étnica
	Igualdad en la emisión del voto	Sistema electoral no brinda información sobre nivel de participación indígena	Sistema electoral no brinda información sobre nivel de participación indígena
Participación como candidatas y candidatos	Igualdad en la inscripción de candidaturas	<ul style="list-style-type: none"> • Candidaturas indígenas no pueden inscribirse en forma independiente, solo a través de partidos políticos. • Partidos políticos no brindan facilidades para candidaturas indígenas. • Registro de candidaturas sin adscripción étnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Candidaturas indígenas no pueden inscribirse en forma independiente, solo a través de partidos políticos. • Partidos políticos no brindan facilidades para candidaturas indígenas. • Registro de candidaturas sin adscripción étnica
	Igualdad en la creación y registro de partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos • Inscripción de partidos políticos centralizada • Afiliados a partido político deben saber leer y escribir 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos • Inscripción de partidos políticos centralizada • Legislación electoral prohíbe partidos regionales
	Igualdad en el acceso al sistema de financiamiento político	Sistema electoral no contempla mecanismo especial de financiamiento para partidos o candidaturas indígenas	Sistema electoral no contempla mecanismo especial de financiamiento para partidos o candidaturas indígenas
	Diversidad en la estructura del sistema electoral	Sistema electoral no cuenta con mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas	Sistema electoral no cuenta con mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas

Fuente: Elaboración propia basada en la legislación electoral de Guatemala y de Paraguay e indicadores desarrollados por la Organización de Estados Americanos (OEA) (OEA, 2015).

En la tabla previa se pueden apreciar numerosas similitudes del carácter limitante de la legislación electoral de Guatemala y de Paraguay para la participación de personas indígenas, tanto en su carácter de electoras como de postulantes a cargos de elección popular. En relación con la participación de electores, los indicadores muestran la invisibilización de los mismos, al no incluir la adscripción étnica en el padrón electoral. Esta situación también impide obtener información sobre el nivel de participación electoral de los pueblos indígenas en cada uno de los países.

Con respecto a la participación de personas indígenas como candidatas puede observarse que los indicadores muestran una serie de limitaciones. En cuanto a la igualdad en la inscripción de candidaturas ni en Guatemala ni Paraguay pueden participar candidaturas indígenas en forma independiente, solo a través de partidos políticos, que además no les brindan facilidades legales o institucionales. Además, los registros de candidaturas no permiten conocer la adscripción étnica. Por ello no se puede visibilizar a quienes llegan a ocupar cargos electivos.

En cuanto a la igualdad en la creación y registro de partidos políticos tanto en Guatemala como en Paraguay se plantean ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos, además de que varios trámites y su inscripción se realizan de manera centralizada, únicamente en la capital de ambos países. En Paraguay, además, la legislación electoral prohíbe partidos regionales y en Guatemala, los afiliados deben saber leer y escribir. En ninguno de estos dos países el sistema electoral contempla un mecanismo especial de financiamiento para partidos o candidaturas indígenas y no cuenta con mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas.

Conclusión

En este artículo han sido identificados los obstáculos normativos para la participación de personas indígenas en los procesos electorales en Guatemala y Paraguay, en su calidad de electores y como candidatos y candidatas a cargos de elección popular. La comparación de los dos casos de estudio, Guatemala y Paraguay, muestra que, pese a las diferencias respecto a algunos factores demográficos, geográficos y políticos, la legislación electoral posee un efecto restrictivo similar que limita la participación electoral de personas indígenas y la representación de los pueblos indígenas en cargos electivos del Poder Ejecutivo y en el Congreso Nacional.

Entre estos obstáculos legales se encuentran la falta de registro de la adscripción étnica en el padrón electoral y en la inscripción de candidaturas, así como de información general y accesible sobre el nivel de participación indígena en cada uno de los países; los ingentes requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos y la centralización para trámites, la imposibilidad de la inscripción de candidaturas indígenas en forma independiente y la ausencia de facilidades para candidaturas indígenas por parte de los partidos políticos, la carencia de mecanismos especiales de financiamiento para partidos o candidaturas indígenas y de mecanismos de acción afirmativa para pueblos indígenas.

Este estudio es una aproximación desde la perspectiva legal sobre la participación electoral de personas indígenas electoras y candidatas. Se considera que es un punto de partida de investigaciones referentes a los límites de la representación descriptiva y a una efectiva representación sustantiva de los pueblos indígenas en cargos de elección popular, así como las razones del éxito o no de los partidos políticos indígenas en ambos países.

Asimismo, queda abierta la posibilidad de investigar respecto a los factores causales de las barreras legales, institucionales o estructurales que limitan la participación electoral indígena en los países de América Latina, a fin de plantear propuestas legislativas y políticas que amparen los derechos de participación política de los pueblos indígenas.

Referencias

Agrawal, K., Tello, P., Rulli, M. y Martelotte, L. (2023). *Inclusión de los grupos discriminados en los procesos políticos y electorales en América Latina*. IDEA Internacional.

Batres, S. y Castro, J. (2012). *Participación y representación indígena en partidos políticos guatemaltecos*. Iniciativa Think Tank.

Collier, D. (1992). Método comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5 (1992), 21-46.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) (2020). *Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*. CEPAL.

Convenio Núm. 169 de la OIT de 2014 sobre pueblos indígenas y tribales.

Decreto 52-2005, de 1 de setiembre, *Ley Marco de los Acuerdos de Paz*. Diario de Centroamérica. Órgano Oficial de la República de Guatemala, núm.56, de 7 de setiembre de 2005, 1-4.

Decreto 1-1985, de 3 de diciembre de 1985, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Tribunal Supremo Electoral, de 1 de marzo de 2017, 1-154.

Gobierno de Guatemala (1995). *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Grisales Cardona, R. (2006). Elecciones generales del 2003: la exclusión continúa. En Sáenz de Tejada, R. (Ed.). *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Universidad Rafael Landívar.

INE (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda de 2018*. Recuperado de: <https://www.ine.gov.gt/censo-poblacion/> (10.10.2024).

Ley 834/96, de 8 de febrero de 1996, Que establece el Código Electoral Paraguayo. Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional.

Ley 904/81, de 18 de diciembre de 1981, Estatuto de las Comunidades Indígenas. Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional.

Ley 234/93, de 30 de junio de 1993, Aprueba el convenio no. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado durante la 76a. conferencia internacional del trabajo. Biblioteca y Archivo del Congreso Nacional.

Ministerio de Educación (s.f.). *Mapa Lingüístico*. Recuperado de: <https://digebi.mineduc.gov.gt/digebi/mapa-linguistico/> (10.10.2024)

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (13.06.1996). *Guatemala ratifica un convenio por el que se garantizan los derechos de los indígenas*. Recuperado de: <https://www.ilo.org/es/resource/news/guatemala-ratifica-un-convenio-por-el-que-se-garantizan-los-derechos-de-los> (10.10.2024).

Organización de Estados Americanos (OEA) (2015). *Observando la Participación Electoral de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes: Un Manual para las Misiones de Observación Electoral de la OEA*. OEA.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2019). *Informe final. Misión de Observación Electoral. Elecciones generales. 16 de junio de 2019. Elecciones presidenciales-segunda vuelta. 11 de agosto de 2019. República de Guatemala*. OEA.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2021). *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay*. OEA.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2022). *Informe final. Misión de Observación Electoral. Elecciones municipales. República del Paraguay*. OEA.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2023). *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral. OEA presenta recomendaciones de cara a la segunda vuelta presidencial en Guatemala y anuncia que observará la jornada electoral de agosto*. OEA.

Parlamento Centroamericano (PARLACEN) (s.f.) *Historia del Parlacen*. Recuperado de: <https://parlacen.int/historia> (10.10.2024).

Pérez Liñan, A. (2008). El método comparativo: fundamentos y desarrollos recientes. *Política Comparada*. Documento de trabajo Nº 1.

Picado, S. (2007). Derechos políticos como derechos humanos. En IDEA (Ed.). *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*.

Policia Nacional (PN) (2024). *Expedición de cédula de identidad a paraguayos/as por primera vez*. Recuperado de: <https://www.policianacional.gov.py/identificaciones/expedicion-de-cedula-de-identidad-a-paraguayos-as-por-primeira-vez/> (11.10.2024).

Protsyk, O. (2010). *Promover parlamentos incluyentes: La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Visión general*. UIP/PNUD.

Proyecto de ley "que crea escaños reservados para pueblos indígenas en la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, juntas departamentales y juntas municipales", presentado por el senador, Miguel Fulgencio Rodríguez Romero, de fecha 11 de noviembre de 2021. Recuperado de: <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/124696> (11.10.2024).

Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Mayas (RENOJ) (2012). *Propuesta indígena para la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Participación y representación política de los pueblos indígenas en el sistema político para una democracia participativa y representativa*. RENOJ.

Soberanis, C. (2021). Guatemala: de la participación institucional a la demanda de un Estado Plurinacional. En Dufner, G. y Ponce, B. (Eds.). *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) (2021). *¿Qué es el Tribunal Superior de Justicia Electoral o TSJE?* Recuperado de: https://tsje.gov.py/preguntas_frecuentes/ (11.10.2024).

Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2021). *Red de mujeres multiplicadoras. Fichas didácticas*. Tribunal Supremo Electoral.

Unión Europea (2023). *Informe Final. Misión de Observación Electoral. Paraguay 2023. Elecciones generales y departamentales*. Unión Europea.

Villalba, S. (2018). *Participación electoral indígena en Paraguay*. Semillas para la democracia.

Villalba, S. (2020). Historia de los pueblos indígenas en Paraguay. En Telesca, I. (Ed.). *Nueva historia del Paraguay*. Editorial Sudamericana

Villalba, S. (2023). *Participación política de los pueblos indígenas en Paraguay*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

RELACIONES INTERNACIONALES

Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, abierta y gratuita
Editada por el Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Facultad de Derecho - Dpto. Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid (España)
<https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales>
ISSN 1699-3950

 facebook.com/RelacionesInternacionales

 x.com/RRInternacional



FECYT-388/2024
Fecha de certificación: 12 de julio de 2019 (6º convocatoria)
Válido hasta: 04 de julio de 2025