

Derechos políticos de los pueblos indígenas en Paraguay: viejos escenarios y nuevos desafíos

Sara Mabel Villalba

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción – Paraguay

saramabelvillalba@hotmail.com

ORCID 0000-0002-6039-6735

DOI: <https://doi.org/10.54103/milanoup.93.123>

ABSTRACT

La existencia de los pueblos indígenas en Paraguay está reconocida por la propia Constitución Nacional, vigente desde 1992. Además, el país ha ratificado tratados internacionales para garantizar los derechos indígenas, entre ellos los derechos político-electorales, en consonancia con el régimen jurídico internacional. No obstante, existe una brecha en la implementación y todavía faltan mecanismos y prácticas institucionales que los hagan efectivos.

El objetivo del capítulo será presentar un panorama sobre la situación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Paraguay. Se enfatizará en las barreras y obstáculos que persisten para su pleno ejercicio, especialmente su participación electoral que efectivice su derecho a elegir y ser elegido, en los ámbitos nacional, regional y local.

En primer término, se incluirán datos poblacionales y geográficos de cada uno de los 19 pueblos para un breve diagnóstico de los problemas nacionales y sectoriales que les afectan. Se presentarán datos cuantitativos y cualitativos que evidencian un estado general de exclusión. Asimismo, se expondrán los principales instrumentos de la legislación sobre pueblos indígenas, aprobados durante la transición democrática, posterior a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), específicamente los derechos político-electorales.

PALABRAS CLAVE

derechos políticos indígenas, participación electoral indígena, Constitución Nacional paraguaya, Paraguay

ABSTRACT

The existence of the indigenous pueblos in Paraguay is recognized by its own National Constitution, in force since 1992. Furthermore, the country has ratified international treaties to guarantee indigenous rights, between them the political and electoral rights, in accordance with the international juridical system. Nonetheless, there is a gap in the implementation and institutional mechanisms and practices that make them effective are still lacking.

The objective of the chapter will be to present an overview of the situation of the political and electoral rights of the indigenous peoples in Paraguay. We will emphasize the barriers

and obstacles that persist in his full exercise, especially on electoral participation that make affective his right to elect and be elected, in the national, regional and local ambits.

In the first place, we will include population and geographic data of each one of the 19 pueblos for a brief diagnostic of the national and sectorial problems that affect them. Quantitative and qualitative data will be presented which evidence a general state of exclusion. In addition, the main instruments of the legislation on indigenous peoples, approved during the democratic transition, after the dictatorship of Alfredo Stroessner (1954-1989), specifically political-electoral rights, will be exposed.

KEYWORDS

indigenous political rights, indigenous electoral participation, Paraguayan National Constitution, Paraguay

1. Introducción

La premisa de que los pueblos indígenas conforman uno de los grupos más vulnerados del Paraguay es el punto de partida del presente análisis. Esta situación se constituye en la consecuencia de múltiples factores históricos y estructurales, que condicionan el disfrute de sus derechos, incluyendo sus derechos políticos.

El objetivo del capítulo será presentar un panorama sobre la situación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Paraguay. Se enfatizará en las barreras y obstáculos que dificultan el ejercicio de su derecho a elegir y ser elegido, en los ámbitos nacional, regional y local.

Este capítulo está basado en una investigación de carácter cualitativo y de naturaleza descriptiva. La principal herramienta metodológica empleada ha sido la revisión documental de: escritos institucionales de organizaciones indígenas, publicaciones periodísticas y material audiovisual, además de la bibliografía especializada sobre derechos políticos y participación política de los pueblos indígenas y del marco legal internacional y la legislación paraguaya.

En primer término, en este texto se presentan los conceptos principales referentes a los derechos políticos y los principales instrumentos jurídicos establecidos en el sistema internacional de derechos humanos.

En una segunda parte se indican las características generales de la población indígena en Paraguay, incluyendo datos poblacionales y geográficos de cada uno de los 19 pueblos para un breve diagnóstico de los problemas nacionales y sectoriales que les afectan. Se mencionan datos cuantitativos referentes a tenencia de tierra, acceso a servicios de salud y educación y otros indicadores que evidencian un estado de exclusión generalizada de los pueblos indígenas en el país.

En la tercera parte se examina el marco legal sobre derechos políticos de los pueblos indígenas en Paraguay y se presentan los principales instrumentos legislativos sobre pueblos indígenas, aprobados durante la transición democrática,

posterior a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), específicamente los derechos político-electorales.

Posteriormente se identifican y se analiza las principales barreras que obstaculizan el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, específicamente para su participación en procesos electorales. Algunas limitaciones están relacionadas con disposiciones del régimen electoral o malas prácticas institucionales. Otros obstáculos son generados por las condiciones socioeconómicas y educativas de los pueblos indígenas que también dificultan o incluso impiden el ejercicio de sus derechos políticos.

2. Derechos políticos y derechos indígenas

Los derechos políticos consisten en un grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadana de un determinado Estado. Se trata de facultades que se traducen en el ejercicio amplio de la participación política (Picado 2007: 48).

El Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se constituye en el principal instrumento jurídico de protección de los derechos políticos. Este documento fue aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Este tratado ha sido ratificado por 173 países; otros seis Estados lo han firmado, pero no ratificado y 18 están totalmente al margen de este tratado (AI 2020).

Otros instrumentos internacionales de derechos humanos también contienen disposiciones referentes a los derechos políticos entre ellos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. A nivel regional, en América Latina está vigente la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Con respecto a los derechos indígenas, en general éstos han sido reconocidos de manera posterior a los derechos políticos. En efecto, en América Latina la visibilización de los pueblos indígenas se incrementó especialmente desde la década de los '90. El fenómeno denominado 'la internacionalización de la causa indígena' (Zuñiga 2004: 44) implicó la irrupción de los pueblos indígenas en el ámbito político en varios países del continente. Una de las causas fue que sus espacios, sus formas de vida y su organización se veían amenazados por el modelo económico predominante en el siglo XXI, basado en la explotación y exportación de recursos naturales en territorios indígenas (Meentzen 2007: 9).

Uno de los resultados del fenómeno ha sido la consolidación de un marco legal internacional que incluyó los principales derechos indígenas. Una de sus

expresiones fue la promulgación de constituciones nacionales de carácter multicultural en varios países. Estas constituciones reconocieron numerosos derechos a los pueblos indígenas, incluso en países como Paraguay y Argentina con población indígena menor al 5% de la población total nacional (Martí y Villalba 2012).

Además de las constituciones multiculturales, ha desempeñado un papel fundamental el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989 y que se ha constituido en el instrumento jurídico más importante para la defensa de los derechos indígenas.

Este Convenio fue aprobado en la 76 Conferencia Anual de la OIT en 1989 e incluye gran parte de las demandas de los pueblos indígenas en el mundo y se inspira en el respeto a las culturas, las formas de vida y la organización tradicionales de los pueblos indígenas. Establece los mecanismos adecuados para darle cumplimiento nacional, puesto que los Estados latinoamericanos que han suscrito el Convenio, lo aceptan como tratado internacional, lo que significa que pasa a formar parte de la legislación interna, cuya obligatoriedad es implícita. (Torres-Rivas 1995: 42, 45). Específicamente

El Convenio ha sido fundamental para los derechos indígenas y ha cobrado una gran importancia en América Latina, donde se ha convertido en una referencia en los procesos de reconocimiento constitucional o legislativo de los pueblos indígenas (Rodríguez-Piñero, 2007: 97-98). Los países latinoamericanos que han ratificado el Convenio 169 son: México (1990), Colombia (1991), Bolivia (1991), Costa Rica (1993), Paraguay (1993), Perú (1994), Honduras (1995), Guatemala (1996), Ecuador (1998), Argentina (2000), Brasil (2002), República Dominicana (2002), República Bolivariana de Venezuela (2002), Chile (2008) y Nicaragua (2010).

Dentro del sistema de Naciones Unidas existen dos mecanismos relativos a las cuestiones indígenas: el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y la Relatoría Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. El Foro Permanente está integrado por 16 expertos independientes – muchos indígenas – y tiene como mandato examinar las cuestiones sobre el desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, así como formular recomendaciones al sistema de la ONU a través del Consejo Económico y Social. También se encarga de difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Relatoría Especial fue creada por el Consejo de Derechos Humanos y tiene el mandato de emprender visitas a los países, informar acerca de tendencias y asumir directamente con los gobiernos casos relacionados con violaciones de los derechos humanos (ONU 2009: 6, 12; 2016: 22-23).

Los derechos humanos son interdependientes y están relacionados entre sí, por tanto, los derechos políticos también se encuentran vinculados a los

derechos indígenas. Los pueblos indígenas tienen derecho a la gama completa de derechos definidos bajo el derecho internacional, que se estipulan en la Carta de la ONU y en los tratados de derechos humanos posteriores (ONU, 2009: 12). Asimismo, una de las características de los derechos de los pueblos indígenas, a diferencia de los derechos de la población en general, es que son de carácter colectivo. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), los derechos colectivos se refieren a los derechos de los grupos, en los cuales el individuo queda definido por su comunidad étnica, cultural o religiosa.

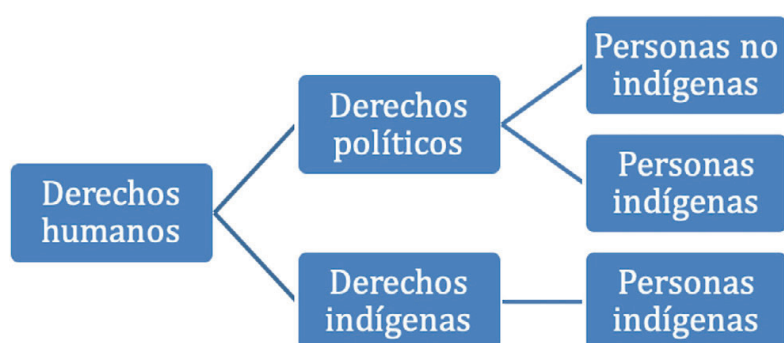


Figura 1. *Corpus de derechos relacionados con los pueblos indígenas.*

Entonces, tanto las personas indígenas como las personas no indígenas tienen derechos políticos. Pero, además de los derechos individuales – como son los derechos políticos – los pueblos indígenas tienen derechos colectivos. En la Tabla n°1 se visibilizan los principales instrumentos legales de salvaguarda de los derechos políticos y de los derechos de los pueblos indígenas.

Tabla 1. Régimen legal de derechos políticos y derecho de los pueblos indígenas.

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

Instrumentos jurídicos	Año
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	1966
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	1965
Convención Americana de Derechos Humanos	1969
Carta Democrática Interamericana	2001
Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	1989
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas	2007

3. Situación general de los pueblos indígenas en Paraguay

La población indígena en Paraguay asciende actualmente a 117.150 personas, de acuerdo con datos del último Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012¹. En total son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas. El censo incluye a todas las personas autoidentificadas como indígenas, tomando como referencia el reconocimiento de su propia identidad, el origen común, la territorialidad y el factor lingüístico-cultural (DGEEC 2012).

Tabla 2. Población indígena en Paraguay según pueblo y familia lingüística².

Fuente: III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. 2012.

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

1 Datos más recientes de la última Encuesta Permanente de Hogares de 2017 indican que la población indígena ya llega a 122.461 personas.

2 Esta cantidad es la sumatoria de los indígenas censados en el marco de un operativo especial desarrollado con los pueblos indígenas y los captados por el Censo Nacional para los no indígenas, a través de la pregunta de pertenencia étnica (DGEEC, 2012: 49). Esto implica que se incluye a personas indígenas que no viven en comunidades indígenas y personas no indígenas que sí viven en comunidades indígenas.

En cuanto a la distribución territorial, los pueblos indígenas están asentados en 13, de los 17 departamentos del Paraguay, ubicados en dos regiones del país: la Región Oriental y la Región Occidental o Chaco. En esta última se encuentran comunidades indígenas en los departamentos de: Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay. En la Región Oriental se encuentran en los departamentos de: Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá, Guairá, Amambay, San Pedro, Concepción, Central y en Asunción.

En relación con la demografía, en la Región Occidental se registra un elevado porcentaje de población indígena, en términos comparativos con las demás zonas del país. En el departamento de Presidente Hayes alcanza el 40%; en Boquerón, el 37% y en Alto Paraguay el 24%, de acuerdo con datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. En la Región Oriental existen minorías significativas de población indígena en los departamentos de Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaguazú (8%).

Tabla 3. Población indígena en Paraguay según grupos de edad y sexo.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017.

Grupos de edad	Ambos sexos	Sexo	
		Hombres	Mujeres
Total	122.461	61.856	60.605
0 a 9	32,4	34,3	30,4
10 a 19	22,9	23,0	22,8
20 a 29	16,3	15,4	17,2
30 a 39	10,6	9,6	11,6
40 a 49	6,9	6,9	6,9
50 a 59	5,4	5,7	5,0
60 a 69	3,5	3,2	3,7
70 a 79	1,5	1,4	1,6
80 a 89	0,5	0,4	0,7
90 y más años	0,1	0,0	0,1

Las estadísticas evidencian la situación de exclusión en que se encuentran los pueblos indígenas en diferentes ámbitos. El 66% de la población indígena (81.016 personas) se encuentra en el nivel de pobreza y el 34% (42.145 personas) en el nivel de pobreza extrema. El promedio de ingreso mensual de la población indígena ocupada es de apenas 983.000 mil guaraníes, equivalente a aproximadamente 142 dólares. Los datos provienen de la Encuesta Permanente

de Hogares Continua 2017, elaborada por la Dirección Nacional de Estadísticas, Encuestas y Censos (actual Instituto Nacional de Estadísticas).

En el ámbito de educación, el 11% de niños, niñas y adolescentes indígenas, de entre 6 y 14 años de edad no asiste a un centro de educación formal. Esta cifra se eleva a 49,5% en el caso de adolescentes de entre 15 y 17 años. El promedio de años de estudio de las personas indígenas de más de 25 años es de 3,4 años, los varones llegan a 4,1 años de estudio y las mujeres a apenas 2,7 años. La tasa de analfabetismo es del 33%, en el caso de los hombres 25,4% y para las mujeres aumenta al 40,8%.

Con respecto al área de salud, el 85% de la población total indígena no cuenta con ningún tipo de seguro médico. Además, un 40% de la población indígena no accede al servicio de provisión de energía eléctrica.

La mencionada situación de exclusión y vulneración de derechos que afecta a los pueblos indígenas en Paraguay se debe a una serie de factores históricos y estructurales. Uno de los principales consiste en la usurpación de territorio indígena, iniciada hace siglos. Entre los años 1881 y 1914 el equivalente al 64% de la superficie del territorio paraguayo fue transferido por el Estado a propietarios privados y esto se intensificó en la década del '60 con la construcción de rutas y de la represa hidroeléctrica Itaipu (Meliá 2011: 328; Barreto 2013: 17-19; Guereña y Rojas 2016: 13).

Este despojo de tierras persiste y en los últimos años han aumentado los desalojos de comunidades indígenas de sus territorios ancestrales, especialmente en la Región Oriental. Además, las políticas estatales de restitución de tierras a los indígenas se han limitado a extensiones mínimas y el procedimiento de titulación de tierras resulta inaccesible y lento (ONU 2015: 3; Bogado et al. 2016: 3).

4. Marco legal sobre derechos políticos de los pueblos indígenas en Paraguay

En Paraguay el marco legal sobre derechos políticos y derechos de los pueblos indígenas incorpora los principales instrumentos de protección del contexto internacional. En efecto, luego del golpe perpetrado en 1989 contra la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) el Estado paraguayo ha sido signatario de los más relevantes tratados internacionales referentes a los derechos humanos y para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, en consonancia con el régimen jurídico internacional.

La Constitución Nacional promulgada en 1992 incluyó el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. El Capítulo V *De los pueblos indígenas* comprende seis artículos, del 62 al 67, el primero de los cuales sostiene que «reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura

anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo». Se reconocen, además, los derechos de preservación de la identidad étnica, sistemas de organización, la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho consuetudinario, la participación, la exoneración de la prestación de servicio militar, social y civil.

Asimismo, la ley 234/93 ratifica el Convenio 169 de la OIT. Dicha ratificación implica que el Estado paraguayo está comprometido a cumplirlo a nivel interno a través de la citada ley y también en el ámbito internacional.

Asimismo, han sido aprobadas otras leyes nacionales que protegen los derechos indígenas y también derechos políticos para la población en general y para los pueblos indígenas. A continuación, en la Tabla n° 4 se incluyen los principales instrumentos legales al respecto.

Tabla 4. Marco legal de los derechos políticos y de los pueblos indígenas en Paraguay.
Fuente: Elaboración propia, basada en la legislación.

Instrumento	Año
Constitución Nacional	1992
Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas	1981
Ley N°05/92 Que aprueba la adhesión de la República al “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, adoptados durante el XXI periodo de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre 1966	1992
Ley N° 2128/92 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.	1993
“Protocolo de para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”	2018
Ley 6279/19 Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas	2019

En 2018 fue aprobado el *Protocolo de para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay*. La normativa se encuentra basada en la Nota 211/2018 presentada por el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) y quedó firme a través del Decreto presidencial N°1039/2018.

Otro instrumento legal específico que permite el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas es la Ley 6279/19 «Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas». Esta normativa estipula que todos los organismos estatales -de la administración central, entes descentralizados, gobernaciones y municipalidades- deberán incorporar no menos del 1% de personas indígenas del total de la nómina de funcionarios nombrados en su plantel.

5. Barreras para el ejercicio de los derechos políticos

En Paraguay existen múltiples factores que limitan el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, amén de otros derechos. Varias de estas barreras también afectan a poblaciones rurales y suburbanas y se acentúan en el caso de los pueblos indígenas, debido a sus condiciones de vulneración generadas por la falta de atención por parte del Estado.

Tabla 5. Barreras para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Fuente: Elaboración propia

Barreras legislativas e institucionales	Población indígena indocumentada
	Ausencia de mecanismos de acción afirmativa
	Falta de identificación de votantes y candidatos indígenas
	Concentración de locales de votación
	Exigencias y complejidad para formación de partidos
Barreras socioeconómicas y educativas	Analfabetismo y limitada comprensión del sistema electoral
	Mercantilización del voto indígena
	Escasez de recursos económicos

Tal como puede observarse en la Tabla N° 5 algunos de estos obstáculos son de tipo legal relacionadas con la legislación o disposiciones del régimen electoral – especialmente el Código Electoral – o malas prácticas institucionales. Entre ellas se incluyen: Carencia de documentos de identidad; ausencia de mecanismos de acción afirmativas y de legislación diferencial; falta de identificación de votantes y candidatos indígenas; la concentración de locales de votación y las exigencias y complejidad para la formación de movimientos y partidos indígenas.

Además, de las barreras legislativas e institucionales también existen condiciones socioeconómicas y educativas que dificultan o incluso impiden el ejercicio de los derechos políticos por parte de las personas indígenas. Algunas de ellas son: el analfabetismo y la limitada comprensión del sistema electoral, las diferentes formas de mercantilización del voto indígena y la escasez de recursos económicos.

a. *Barreras legislativas e institucionales*

– Población indígena indocumentada

Las dificultades o limitaciones para el registro de la identidad indígena y su posterior inclusión en el padrón electoral generan barreras para el efectivo

goce de sus derechos políticos y se constituye en una problemática de larga data en Paraguay.

Actualmente existen acciones institucionales coordinadas para mejorar la provisión de documentos de identidad a los pueblos indígenas. No obstante, estas acciones entre el Registro del Estado Civil, el INDI y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional aún resultan insuficientes para brindar documentación a todas las personas indígenas en las diferentes comunidades.

Este problema se registra en los 13 departamentos con población indígena en Paraguay, en algunos en mayor medida que en otros. En efecto, también existe desconocimiento acerca de la cifra exacta de personas indígenas indocumentadas. Los últimos datos fidedignos sobre el número de indígenas que no cuentan con cédula de identidad datan de 2012, en el marco del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Posteriormente no se ha realizado otro estudio que permita conocer este dato con precisión y solamente se han realizado estimaciones.

Al respecto, el informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE OEA), referente a las elecciones municipales de 2021, recomendó al Estado paraguayo que la documentación identificatoria de personas indígenas debe constituirse en una política estatal sostenida con recursos suficientes, y con metas y plazos claros de cumplimiento (MOE OEA, 2021: 9).

Asimismo, éste se constituye en un reclamo recurrente de las organizaciones indígenas. Por ejemplo, fue planteado en talleres sobre participación electoral indígena – en el marco del proyecto *Mejorando la participación política de los pueblos y mujeres indígenas del Paraguay* (Agüero et al. 2017: 50). También en talleres de consulta a jóvenes indígenas, del proyecto *Consulta a jóvenes indígenas sobre su situación social, económica, política y cultural y relevamiento de su cosmovisión sobre el futuro de los pueblos indígenas del Paraguay*, una de las demandas ha sido la provisión de documentación necesaria y la facilitación de los trámites, ante el problema de «falta de documentación suficiente» (Vera 2017: 102).

Este mismo reclamo figura en el documento presentado a autoridades nacionales durante el Congreso Nacional *Construyendo políticas públicas desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos*, en 2018, con apoyo de la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI) y con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Específicamente se solicita que el servicio de Registro de Personas también pueda trasladarse a las comunidades y núcleos indígenas urbanos y la creación de un Área de Registro para pueblos indígenas en el Registro Civil, en el Departamento de Identificaciones y en el Registro Electoral (Villalba y Echague 2018: 22).

– Ausencia de mecanismos de acción afirmativa

El marco legal paraguayo no incluye ninguna medida afirmativa o mecanismo de representación especial para los pueblos indígenas como: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales o los umbrales electorales excepcionales. Por ende, si las personas indígenas desean postularse a cargos electivos solamente pueden hacerlo a través de partidos políticos.

El objetivo de los mecanismos de representación especial es contrarrestar los sesgos para la participación y acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales que han sido marginados, excluidos o desfavorecidos (Ríos 2015). Se enmarcan dentro de los denominados «sistemas electorales inclusivos» (Van Cott 2003) y pretenden impulsar la participación de los pueblos indígenas en los cuerpos legislativos locales, regionales o nacionales, cuando ésta no puede lograrse a través de los canales regulares de los sistemas electorales. En suma, se constituyen en los principales medios para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

Luego de las elecciones municipales, en noviembre de 2021, en la Cámara de Senadores fue presentado un proyecto de ley que crea escaños reservados para los pueblos indígenas en el Congreso. El planteamiento consiste en 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). Hasta ahora, Paraguay carece de una legislación electoral diferenciada para los pueblos indígenas. El Código Electoral no contiene ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas. El marco legislativo que regulan las elecciones en Paraguay incluye a: 1) la Constitución de 1992; 2) el Código Electoral (Ley n. 834/96); 3) la Ley de Justicia Electoral (Ley n. 635/95); y 4) las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

– Falta de identificación de votantes y candidatos indígenas

El Padrón Electoral vigente, en ninguna circunscripción, incluye distinciones respecto de la condición de los votantes. Por este motivo, no se cuenta con datos precisos sobre la participación de los pueblos indígenas en las elecciones generales y municipales. Tampoco es posible conocer las características sociopolíticas que estructuran la participación indígena en el sistema electoral.

La falta de información sobre el voto indígena y su nula visibilidad limita la capacidad de negociación de los candidatos indígenas en el ámbito de los partidos políticos en el sistema político nacional (Prieto 2013: 85-86).

El informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, con respecto a las elecciones generales de 2018 sostiene que la inexistencia de cifras oficiales sobre el registro de electores indígenas «dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública» (MOE UE 2018: 10). Igualmente, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos, referentes a las elecciones municipales de 2021, destacó esta situación en cuanto a votantes y candidatos y indígenas. Recomendó explorar mecanismos para incorporar información sobre autoidentificación étnica en el padrón electoral y generar estadísticas sobre la participación electoral de estas poblaciones, además de incluir en la ficha de inscripción de candidaturas una casilla opcional para la autoidentificación étnica (MOE OEA 2021: 8-9).

Además de las observaciones y recomendaciones de los organismos internacionales al Estado paraguayo, también las propias organizaciones indígenas han planteado en varias ocasiones la creación de un padrón electoral indígena, que contribuya a contar información sobre la participación electoral de los pueblos indígenas en el país. Por ejemplo, en su agenda política, la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh) incluyó la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un padrón diferencial de electores indígenas, en el marco del proyecto *Mejorando la participación política de los pueblos y mujeres indígenas del Paraguay*, financiado por la Unión Europea (UE) y la Agencia Sueca de Cooperación Diakonia. (Agüero et al. 2018: 5-6, 12). También una investigación sobre mujeres indígenas y política (Soto 2019: 56) menciona el reclamo sobre la implementación de un padrón independiente de los pueblos indígenas para las votaciones y la incorporación de la variable de identificación de pertenencia étnica en los formularios de presentación de candidaturas.

– Concentración de locales de votación

La concentración de los locales de votación en Paraguay implica que escasos locales se encuentran cercanos a comunidades indígenas. Al respecto, el informe de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea de las elecciones generales de 2018 sostuvo que hubo un aumento significativo del número de mesas electorales, pero éstas fueron situadas en los mismos centros de votación existentes en las elecciones generales de 2013. Por tanto, no hubo facilidades para los electores en este sentido (2018: 25). En efecto, en los comicios de 2018 fue habilitado solamente un local de votación indígena en la comunidad La Esperanza, distrito de General Bruguez, departamento de Presidente Hayes³.

3 <https://www.lanacion.com.py/politica/2018/03/26/comunidad-indigena-del-chaco-ten-dra-su-local-de-votacion/>

En las elecciones municipales de 2021 fueron habilitados tres locales de votación en comunidades del departamento de Presidente Hayes. No obstante, según el informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE OEA) la ubicación alejada de los locales de votación todavía se constituye en una barrera para la mayoría de estas poblaciones. Al respecto, en el documento, la MOE OEA recomienda asegurar el número adecuado de locales de votación en comunidades indígenas, a partir de estadísticas confiables y como parte de una política estatal.

– Exigencias y complejidad para formación de partidos indígenas

En Paraguay, el Código Electoral establece numerosos requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos⁴. Estos requerimientos dificultan el registro de partidos por parte de grupos regionalmente concentrados o minoritarios y poblaciones indígenas (MOEUE 2013: 18).

La legislación electoral paraguaya permite la formación de movimientos políticos puntualmente para las elecciones generales y municipales, pero éstos poseen carácter transitorio. Por ende, su formación requiere ingentes recursos, pues cada elección requiere repetir el proceso completo de reconocimiento de cada movimiento (Villalba 2017: 250).

Asimismo, los partidos políticos están obligados a realizar elecciones internas para elegir candidaturas y caducan legalmente si no realizan estos comicios por dos periodos consecutivos. Además, la normativa vigente no contempla las candidaturas independientes a ningún cargo. Quienes pretendan ser candidatos deben haber sido electos a través de elecciones internas de sus partidos, movimientos, o concertaciones políticas, registradas en la Justicia Electoral.

Al respecto, el informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA, con respecto a las elecciones municipales de 2021, sostiene que «observó con preocupación la dificultad que enfrentan las poblaciones indígenas para constituir partidos o movimientos políticos propios». Recomendó al Estado paraguayo

4 De acuerdo con el Código Electoral, para que un nuevo partido sea reconocido por la Justicia Electoral debe presentar el acta de fundación, la declaración de principios, los estatutos y la nómina de la comisión directiva. Además, 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 al Senado y deben probar que cuentan con organizaciones en Asunción y en, al menos, cuatro ciudades capitales departamentales del país.

b. *Barreras socioeconómicas y educativas*

– Analfabetismo y limitada comprensión del sistema electoral

Los principios y mecanismos de la democracia representativa resultan ajenos a la cultura de los pueblos indígenas. En general, en las comunidades indígenas la adopción de decisiones se encuentra centrada en el consenso y no en el voto, lo colectivo prevalece sobre lo individual (Domínguez y Santiago 2014: 97-98). Esta situación implica que los pueblos indígenas deben convivir con dos sistemas de organización política diferentes, uno al interior de sus comunidades y otro en su relacionamiento con el resto de la sociedad paraguaya y en condiciones de desventaja (Prieto 2013: 41-42). Por este motivo, las personas indígenas se ven obligadas a realizar un esfuerzo para la sola comprensión de la naturaleza del Estado paraguayo y de las complejas reglas que rigen su funcionamiento.

A la dificultad para la comprensión del funcionamiento del sistema electoral, contribuye el elevado índice de analfabetismo que asciende al 33% de la población indígena en Paraguay. Como se ha mencionado anteriormente, el nivel de educación formal se constituye en uno de los focos de inequidad entre población indígena y no indígena del Paraguay.

– Mercantilización del voto indígena

La mercantilización de votos se ha constituido en una práctica usual en las diferentes elecciones municipales y generales en Paraguay, principalmente por parte de los partidos tradicionales. Si bien puede funcionar mediante dinero público o privado, el partido de gobierno⁵ posee mayor acceso a bienes del Estado para dicha práctica (Caballero 2003: 265). En el caso de las comunidades indígenas, las necesidades apremiantes constituyen el caldo de cultivo propicio para el afianzamiento de estas prácticas, a pesar de que están penadas por la legislación nacional. El Código Penal (Ley 1160/07) sanciona la violación del secreto de voto, la compra de votos, los casos de intimidación, voto fraudulento, falsificación de resultados y violaciones del Código Electoral.

Además del ofrecimiento habitual de productos alimenticios, medicamentos o dinero, en las comunidades indígenas, la mercantilización del voto se traduce en dos prácticas principales: los ‘corralones’ y los ‘arreos’. Los denominados ‘corralones’ son lugares cercados al aire libre donde se da de comer y beber a indígenas hasta que llega el día y la hora de votar. Posteriormente, estas personas son devueltas a sus comunidades de origen después de emitir su voto previamente ‘comprado’. El ‘arreo’ también es considerado un método usual de los partidos políticos en Paraguay, especialmente en las zonas rurales. Consiste en la provisión de medios

5 La Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado

de transporte a los votantes para acercarlos hasta los locales de votación. Como consecuencia, el grado de libertad para el ejercicio al sufragio queda condicionado al operador político que se encarga de trasladar a los votantes (Villalba 2018: 47-49).

Las figuras del ‘corralón’ y el ‘arreo’ no están tipificadas ni penalizadas por el marco legal en Paraguay, a pesar de que puedan implicar coacción en el derecho del ejercicio al voto. En efecto, El Artículo 320 del Código Penal señala que:

Quienes individualmente ejercieren violencia sobre los electores a fin de que no voten o lo hagan en un sentido determinado o voten contra su voluntad o exigieren la violación del secreto del voto, sufrirán la sanción de seis meses a un año de penitenciaría, más una multa equivalente a trescientos jornales mínimos. Si estos mismos actos se realizan un grupo o portando armas la pena será de uno a cinco años.

En sus dos últimos informes sobre las elecciones generales de 2013 y 2018, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea constataron la presencia de estas prácticas especialmente en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes. Con respecto a los ‘corralones’, uno de los informes indica que, si bien no se produce en contra de la voluntad de los indígenas, la MOE UE «considera esta práctica como atentatoria contra la dignidad humana, por la manera en que se reduce a los votantes a mercancía electoral, y la condena con firmeza» (MOEUE, 2013: 6, 21). Con respecto al ‘arreo’, el informe de la MOE UE (2018: 30) recomienda la prohibición del transporte de votantes por los partidos políticos durante la jornada electoral y la provisión de transporte público por parte del Estado.

Además de los ‘arreos’ y ‘corralones’ otra práctica constituye la compra de cédulas de identidad, que resulta imprescindible para ejercer el sufragio. En las últimas elecciones nacionales de 2018, fue denunciada ante la Fiscalía Electoral del departamento de Boquerón, la compra de 400 cédulas de integrantes de una comunidad indígena, en el departamento de Boquerón⁶.

– Escasez de recursos económicos

La escasez de recursos económicos se constituye en una de las principales barreras para los indígenas que desean postularse a algún cargo electivo en Paraguay, tanto a nivel nacional como departamental o local (Villalba, 2018: 53-54).

Esta situación incluso afecta a los votantes indígenas cuando deben desplazarse de sus comunidades para acudir a los centros de votación. La mayoría de las comunidades indígenas se encuentra alejada de las rutas

6 <http://www.ultimahora.com/denuncian-compra-400-cedulas-boqueron-n1144021.html>

principales y existen escasos medios de transporte para llegar a los locales de votación. Para las personas indígenas en situación de pobreza el gasto de tiempo y dinero que implican dichos traslados se constituyen en elementos disuasorios para ejercer el derecho al voto.

5. Reflexiones finales

La existencia de los pueblos indígenas en Paraguay está reconocida por la propia Constitución Nacional, vigente desde 1992. Además, el país ha ratificado tratados internacionales para garantizar los derechos indígenas, entre ellos los derechos político-electorales, en consonancia con el régimen jurídico internacional. No obstante, existe una brecha en la implementación y todavía faltan mecanismos y prácticas institucionales que los hagan efectivos.

Persisten vacíos legales y cierta desidia institucional para propiciar la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales, como consecuencia de la limitada atención del Estado paraguayo a la cuestión. En la legislación electoral ni siquiera se menciona a los pueblos indígenas, lo cual constituye uno de los primeros obstáculos para su participación efectiva y con equidad en los diferentes comicios.

El análisis realizado en el presente capítulo muestra que los indígenas se enfrentan a varias barreras propiciadas por los propios marcos legales o malas prácticas institucionales, además de varias condiciones socioeconómicas y educativas que limitan o incluso les impiden el efectivo ejercicio de sus derechos políticos.

En resumen, en Paraguay persisten complejos desafíos en torno al ejercicio de los derechos políticos para la población en general y para los pueblos indígenas en particular. A pesar de los avances en materia legal, aún se requieren promover acciones efectivas y focalizadas por parte del Estado que aseguren una participación política plena de los pueblos indígenas.

Bibliografía

- A. AGÜERO, O. AYALA, J. CABELLO, J. R. MORÍNIGO (2017), *La participación de los pueblos indígenas, sus derechos individuales y colectivos. La experiencia de las comunidades del Chaco*, Asunción: Tierraviva.
- M. BARRETO (2013), *La lucha por la tierra frente a las corporaciones y el mercado*, Asunción: Centro de Servicios y Estudios «Rurales».
- M. BOGADO, R. PORTILLO, R. VILLAGRA (2016), *Alquiler de tierras y territorios indígenas en el Paraguay*, en “*Cadernos do «LEPAARQ»*”, 13, 2016.

- E. CABALLERO (2003), *Partidos políticos y sistema electoral*, en A. VIAL (coord.) *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*, Asunción: CIRD.
- DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos) (2012), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas*, Asunción.
- DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos) (2017) *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017*, Asunción.
- A. GUEREÑA, L. ROJAS (2016), *Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay*, Asunción: OXFAM.
- A. KOWALSKI (1993), *Indígenas e indigenistas en la Convención Constituyente del Paraguay. Entrevista a la Dra. Mirna Vázquez*, en A. KOWALSKI (ed). *Después de la piel. 500 años de confusión entre desigualdad y diferencia*, Posadas: Departamento de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones.
- S. MARTI I PUIG, S. VILLALBA (2012), *¿Pocos pero Guerreros? Multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria*, en “Revista Uruguaya de Ciencia Política”, 21, 2012, pp. 77-96.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN PARAGUAY (2013), *Informe final*, Asunción.
- MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN PARAGUAY (2018), *Informe final*, Asunción.
- ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2016), *Diálogos con mujeres indígenas. Voces y miradas de mujeres indígenas del Paraguay*, Asunción: ONU.
- S. PICADO, (2007), *Derechos políticos como derechos humanos*, en: IDEA. *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*.
- E. PRIETO (2013), *Ciudadanía indígena en Paraguay*, Asunción: Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD).
- M. RÍOS (2015), *Representación indígena en Poderes Legislativos. Claves desde la experiencia internacional*, Santiago de Chile: PNUD.
- L. RODRÍGUEZ-PIÑERO (2007), *Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda* en L. GIRAUDO (ed.) *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- L. SOTOS (2014), *Mujeres indígenas y política en Paraguay*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- E. TORRES-RIVAS (1995), *Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los Derechos Humanos. Documentos de trabajo*, San José de Costa Rica: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- D. VAN COTT (2003), *Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica*, en “Revista Análisis Político”, 48, 2003, pp. 26-51.
- A. VERA (2018), *Consulta a jóvenes indígenas*, Asunción: Fundación Yvy Porä - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

- S. VILLALBA, I. ECHAGUE (2018), *Propuestas de Políticas Públicas. Desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos*, Asunción: Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI).
- S. VILLALBA (2017), *Hacia nuevos retos. Aproximación a la participación electoral indígena en Paraguay*, en: *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 2017, pp. 237–251.
- S. VILLALBA (2018), *Participación electoral indígena en Paraguay*, Asunción: Semillas para la Democracia-Tesaï Reka.
- N. ZUÑIGA (2004), *El movimiento indígena en América Latina: de "objeto" a "sujeto"*, en S. MARTÍ, PUIG & J. SANAHUJA (eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

