



Reflexión Política

ISSN: 0124-0781

ISSN: 2590-8669

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Villalba Portillo, Sara Mabel

Subrepresentación política de pueblos indígenas en Paraguay. A tres décadas del reconocimiento constitucional del derecho a la participación

Reflexión Política, vol. 24, núm. 49, 2022, Enero-Junio, pp. 78-91

Universidad Autónoma de Bucaramanga

DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.4442>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11076003006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Subrepresentación política de pueblos indígenas en Paraguay. A tres décadas del reconocimiento constitucional del derecho a la participación

Political under representation of indigenous peoples in Paraguay. Three decades after the constitutional recognition of the right to participation

Sara Mabel Villalba Portillo 

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay
saramabelvillalba@hotmail.com

Resumen

Hace tres décadas, por primera vez, una Constitución Nacional en Paraguay incluyó el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, entre ellos el derecho a su participación en la vida política del país que habilitó un canal para la representación política indígena. Sin embargo, a 30 años de la promulgación de la Carta Magna, existe un marcado déficit en el goce efectivo de este derecho, expresado en la nula o escasa representación política indígena en cargos electivos nacionales, regionales o municipales, y en los obstáculos que se interponen para acceder a ella. El objetivo de este artículo es el análisis de la representación política indígena en Paraguay y de los factores legales que la limitan. A partir de una investigación documental de carácter descriptivo, se concluye que la ausencia de mecanismos especiales y los ingentes requisitos para la formación de partidos políticos, como obstáculos para su participación electoral en el país, contribuyen a la subrepresentación de los pueblos indígenas en los ámbitos nacional, regional y local.

Palabras clave: derechos indígenas, participación política indígena, representación política indígena, Paraguay.

Abstract

Three decades ago, for the first time, a National Constitution in Paraguay included the recognition of indigenous peoples and their rights, including the right to participate in the political life of the country, which enabled a channel for indigenous political representation. However, 30 years after the promulgation of the Magna Carta, there is a marked deficit in the effective enjoyment of this right, expressed in the null or scarce indigenous political representation in national, regional or municipal elective positions, and in the obstacles that interpose to access it. The objective of this article is the analysis of indigenous political representation in Paraguay and the legal factors that limit it. Based on a descriptive documentary research, it is concluded that the absence of special mechanisms and the enormous requirements for the formation of political parties, as obstacles to their electoral participation in the country, contribute to the under representation of indigenous peoples in the spheres national, regional and local.

Keywords: indigenous rights, indigenous political participation, indigenous political representation, Paraguay.

Artículo: Recibido el 11 de abril de 2022 y aprobado el 09 de mayo de 2022

Cómo citar este artículo:

Villalba-Portillo, S. (2022). Subrepresentación política de pueblos indígenas en Paraguay. A tres décadas del reconocimiento constitucional del derecho a la participación. *Reflexión política* 24(49), pp. 78-91. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4442>

Introducción

Hace tres décadas, en 1992, por primera vez una Constitución Nacional en Paraguay incluyó el reconocimiento de los pueblos indígenas y sus derechos, entre ellos el derecho a su participación en la vida política del país. No obstante, existe un marcado déficit en el goce efectivo de este derecho, dado que se encuentran con numerosos obstáculos que impiden el logro de la representación política indígena. Hasta la fecha, ninguna persona indígena ha sido electa para un cargo en el Congreso Nacional, ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores.

Asimismo, en el periodo posterior al golpe de Estado que derrocó a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) la representación política indígena ha sido mínima en cargos legislativos a nivel regional (gobernadores y junta departamental) y a nivel municipal (intendentes y juntas municipales).

El objetivo principal de este estudio es analizar la situación de la representación política indígena en Paraguay, considerando como punto central el estatus constitucional del derecho a la participación política. Para ello, recurre al marco teórico de la democracia representativa, que a su vez aborda la representación de las minorías en la democracia, así como al concepto de participación electoral indígena.

Uno de los aspectos más importantes de la participación política indígena se encuentra estrechamente relacionado con la dinámica electoral y con los resultados de ella, a través de la representación política. Por ello, se presenta un panorama de los cargos logrados por personas indígenas, en los comicios nacionales y municipales, en el periodo 1989-2021.

Asimismo, se exploran algunos factores legales que se han constituido como barreras para la representación y la propia participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay. Se citan especialmente la ausencia de mecanismos especiales y los ingentes requisitos para la formación y el reconocimiento de partidos y movimientos políticos establecidos en la legislación electoral paraguaya.

El presente estudio es de carácter descriptivo y la metodología empleada consiste en una revisión documental del marco legal nacional, de documentos de organizaciones indigenistas e indígenas y de datos estadísticos nacionales.

El artículo se encuentra estructurado en varios apartados. En la primera parte, se referencia el enfoque teórico sobre democracia representativa que aborda la representación de las minorías en la democracia. En el segundo apartado se presentan aspectos del debate teórico más reciente sobre la representación política de los pueblos indígenas. Además, se incluye el concepto de participación electoral indígena.

En el tercer apartado se menciona brevemente la relación entre los pueblos indígenas y las constituciones nacionales en Paraguay, previas a la Constitución Nacional vigente. Se describe la participación de los pueblos indígenas en la Convención Nacional Constituyente, la cual redactó y promulgó la Carta Magna vigente desde 1992. Asimismo, se hace referencia al marco legal nacional respecto a la representación y a la participación política indígena.

En el cuarto apartado se exponen los mecanismos de representación especial como herramientas que contribuyen a la participación y representación política de los pueblos indígenas. Se hace referencia a cuatro de ellos: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales.

En el quinto apartado se expone un panorama general sobre cargos electivos obtenidos por candidatos indígenas en Paraguay en los ámbitos nacional, regional y local. Asimismo, se exploran dos factores legales principales que limitan la representación política de los pueblos indígenas en Paraguay y, finalmente, se presentan algunas conclusiones.

1. Participación electoral indígena

La participación electoral constituye solo una de las dimensiones de la participación política. Para Nolhen (2004), la participación electoral es la más democrática e igualitaria porque incluye a la mayor cantidad de

ciudadanos y en condiciones de igualdad. Además, la participación electoral se constituye como el canal principal de vinculación de los electores y sus representantes.

La participación electoral, como otras formas de participación política, está enmarcada a nivel general dentro de los derechos políticos desde su faceta de derecho. El ejercicio de estos derechos es una condición fundamental para el sustento de un sistema democrático.

En esta línea, la participación electoral específica de los pueblos indígenas –al igual que otras modalidades de participación política– se encuentra incluida en el marco de derechos políticos complementarios: el sufragio activo referente al ejercicio del voto por parte de los indígenas, y el sufragio pasivo, o sea la existencia de candidaturas indígenas. Estas últimas se encuentran en búsqueda efectiva de la representación indígena en cargos electivos nacionales, regionales o locales.

Desde hace dos décadas ha aumentado la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de América Latina. Las experiencias de participación electoral indígena en los diferentes países del continente han sido heterogéneas y diferenciadas (Angosto, 2012; Cunningham, 2013; Villalba, 2019).

2. Representación de las minorías en democracia

En un sentido etimológico, el término representación significa “hacer presente algo o a alguien que no está presente” (Sartori, 1992, p.257). A partir de esta definición, la teoría de la representación se asocia a las ideas de: mandato o delegación, semejanza o similitud y responsabilidad.

El modelo de democracia representativa surge como respuesta a dos dificultades: que cada ciudadano defienda sus propios intereses en la esfera pública y que las autoridades sean electas para actuar en representación de dichos intereses. Por tanto, este sistema implica que existe una disyuntiva entre la titularidad y el ejercicio del poder y plantea una delegación periódica a título representativo, donde se espera que el representante actúe según el interés de los representados (Sartori, 1992).

De acuerdo con este enfoque de la democracia representativa el Poder Legislativo –

Congreso o Asamblea Nacional– se constituye en una instancia del poder estatal donde deberían estar representadas todas las posiciones e identidades presentes en una sociedad.

En la democracia representativa, las mayorías tienen un papel fundamental, en contraposición, esto establece una situación más complicada para las minorías. En esta línea, las minorías han sido delimitadas como grupos poblacionales numéricamente minoritarias de un Estado y con diferencias culturales, religiosas y lingüísticas con la mayoría de la misma población parte de dicho Estado. Las minorías son “sectores de la población ubicados en la periferia del sistema político, con una escasa o nula participación” (Sorj y Martuccelli, 2008, p.205).

En las últimas décadas, se ha intensificado el debate sobre la inclusión en las instituciones políticas de las “formas diferenciadas o colectivas de identidad política como las comunidades étnicas” (Alcántara et al, 2005, p.183). Como consecuencia, en la actualidad, la representación de estas minorías constituye uno de los principales desafíos para la democracia, especialmente en la conformación actual de sociedades pluriculturales.

Los organismos supranacionales han aprobado directrices y recomendaciones normativas para ayudar a los países a solventar deudas históricas sobre la presencia de minorías étnicas o pueblos indígenas en instituciones formales de deliberación y representación en los niveles nacional, regional y local. En varios países, de distintas regiones del mundo, se han diseñado e implementado mecanismos especiales para promover la representación de minorías étnicas o pueblos indígenas en sus poderes legislativos, así como en otras esferas de sus estructuras estatales (Ríos, 2015). En efecto, en el nivel nacional las normas y reglamentaciones condicionan significativamente la representación de las minorías y los pueblos indígenas, entre ellas las leyes de los partidos políticos, los procedimientos electorales y la normativa general en materia parlamentaria.

Buscando operacionalizar las alternativas existentes para las minorías, algunos autores (Van Cott, 2003; Martínez, 2004) han hecho hincapié en el diseño institucional, concretamente del sistema electoral, que, dependiendo de su configuración, muchas veces favorece o limita la representación de las minorías.



En el caso de los pueblos indígenas, el diseño del sistema electoral ha favorecido su representación en los Parlamentos o en órganos representativos a nivel local, mediante la formación de partidos políticos o mediante las cuotas de representación. Esta situación se ha dado principalmente en los casos en los que existe un sistema electoral de representación proporcional, hay umbrales de representación y cuotas de representación étnica bajos.

Según Van Cott (2003), en el primer caso, la representación proporcional, a diferencia de los sistemas de distrito uninominales, crea “un cálculo de voto contra curul más proporcional y dándole a los votantes más opciones” (p.31-32). Esta proporcionalidad es importante para minorías “que tienden a verse severamente subrepresentadas o excluidas por los sistemas sin representación proporcional” (p.31-32).

En el segundo caso, si los umbrales –que se refieren a los requerimientos mínimos de votos para la asignación de curules– son menores, los partidos relativamente pequeños –que se estima tendrán votaciones relativamente pequeñas– podrán acceder al poder político y a los recursos que podrán ser usados para aumentar su votación en las siguientes elecciones.

En el tercer caso, la reserva de cargos de representación para candidatos indígenas ha sido una medida sumamente efectiva para estimular la movilización política y la formación de partidos indígenas.

3. Representación política de los pueblos indígenas

El debate teórico sobre la representación de las minorías en democracia incluye de manera específica el tema de la representación política de los pueblos indígenas en los diferentes países del mundo. No obstante, debido a diversos factores históricos y coyunturales, esta discusión se ha centrado en los procesos de los países de América Latina.

En efecto, en las últimas décadas se ha registrado un aumento de la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de América Latina. El informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala que en los últimos años los pueblos indígenas en todo el mundo han

conseguido mayor representación parlamentaria. Incluso, esta situación ha sido considerada como uno de los fenómenos más novedosos del proceso de democratización iniciado en la década del 90 (Paredes, 2015).

Los estudios de varios autores referentes (Van Cott, 2003; Alcántara y Marenghi, 2007; Martí i Puig, 2008) han evidenciado la emergencia de partidos políticos indígenas con experiencias de participación electoral heterogéneas en los diferentes países del continente. No obstante, dicha participación en los procesos electorales y la ocupación de escaños en los parlamentos no ha sido fácil. Esto se debe a que, muchas veces, la misma legislación electoral es interpretada de una manera en que lesiona los derechos políticos de los pueblos indígenas (Cunningham, 2013).

En general, los pueblos indígenas continúan marginados de la participación efectiva especialmente en el ámbito de los parlamentos nacionales (Protsyk, 2010). En efecto, la significativa desigualdad existente en los países de América Latina y otras regiones del mundo afecta a diversos sectores de la sociedad, entre ellos a los pueblos indígenas que se encuentran excluidos de la toma de decisiones y de las esferas de poder en el país. Una de las dimensiones de esa exclusión es su falta de representación en los parlamentos, pese al aumento de la presentación y de las candidaturas en las elecciones, la posibilidad real de acceder a escaños es baja. El acceso a la representación colectiva en los órganos deliberativos podría facilitar la participación en la toma de decisiones relativas a la protección de los derechos de la población indígena, tanto individuales como colectivos (Ríos, 2015).

Uno de los factores que ha favorecido la representación política ha sido la adopción de mecanismos especiales que favorecen esta participación electoral indígena dentro de los sistemas electorales. A su vez estas diferenciaciones positivas han contribuido a la emergencia y consolidación de partidos indígenas (Van Cott, 2003). En algunos países, estas disposiciones incluso figuran en sus constituciones nacionales, junto con otros derechos indígenas.

No obstante, en algunos países, como Colombia o Perú, pese a la legislación favorable – dado que incluye mecanismos de acción afirmativa– la representación no ha podido hacerse efectiva debido a la falta de control en el uso de los

mecanismos de acción afirmativa (Ríos, 2015; Cabezas, 2019).

En esta línea, la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han ejecutado un proyecto para la promoción de la representación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en los parlamentos, mediante la difusión del conocimiento sobre el tema, así como la creación de capacidades para parlamentos más incluyentes. (Protsyk, 2010)

4. Mecanismos de representación especial

Cuando no se pueden lograr por las vías regulares electorales, la participación de los pueblos indígenas en los organismos legislativos requiere de determinadas formas de reconocimiento legal que permitan establecer un criterio de representación especial (Ríos, 2015:).

Los mecanismos de representación especial se enmarcan en los “derechos étnico-políticos de protección externa”, que propician la defensa de un grupo étnico minoritario o subordinado respecto a las presiones de grupos mayoritarios o dominantes en una sociedad, “así como para asegurar que el grupo étnico minoritario o subordinado concurra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional” (Ávila, 2007, p.7). Dichos mecanismos están comprendidos dentro de los denominados “sistemas electorales inclusivos” (Van Cott, 2003) y se constituyen en instrumentos para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

En los países de América Latina y de Oceanía el empleo de mecanismos de representación especial se ha enfocado en los pueblos indígenas, en países del Europa del Este se ha utilizado para la representación de nacionales distintas, en Bélgica y Finlandia para las comunidades lingüísticas que conviven dentro del mismo territorio nacional (Krook y O'Brien, 2010). En varios países de América Latina los mecanismos de representación especial fueron introducidos en las constituciones nacionales, especialmente en la década del 90, en coincidencia con el inicio de democratización en la mayoría de los países del continente¹. Estas nuevas constituciones marcaron una senda para la relación entre los Estados y los pueblos indígenas. Las constituciones son consideradas multiculturales

cuando reconocen una serie de derechos de los pueblos indígenas, así como de otros grupos culturales (Van Cott, 2002; Martí y Villalba, 2013).

Los mecanismos de representación especial principalmente utilizados para la inclusión política de los pueblos indígenas son cuatro: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales. A continuación, se exponen las características de estos instrumentos.

a) Cuotas electorales

Las cuotas electorales establecen un número mínimo de candidatos con determinadas características demográficas (grupos étnicos, de género, religiosos, entre otros) que los partidos políticos deben integrar para las elecciones (Htum, 2004). Implican, entonces, la creación de listas de candidaturas mixtas en términos étnicos, de género, o según otro criterio (Reynolds, 2005). Las cuotas promueven la integración de los miembros de uno de los grupos ya mencionados a los partidos políticos existentes en un determinado país y les posibilita un canal institucional para la representación (Ríos, 2015).

Para el caso específico de los pueblos indígenas, el establecimiento de cuotas electorales implica que los partidos políticos deben reservar un mínimo de lugares para candidatos indígenas a cargos electivos. Este sistema favorece especialmente la representación de la población indígena cuando su peso demográfico es mayor en una determinada circunscripción (Paredes, 2015).

No obstante, las cuotas son escasamente empleadas por los pueblos indígenas a nivel mundial (Johnson, 2006). Al respecto, algunos autores (Htum, 2004; Ríos, 2015) señalan como posibles razones que los pueblos indígenas buscan participar del poder en sus propios términos, manteniendo su identidad y la integridad del grupo al que representan. Con este mecanismo existe una tendencia a cancelar la identidad del grupo al posibilitar su participación homogénea dentro de los partidos existentes. Promovería, además, una forma de integración de asimilación, dado que propicia la inserción de los individuos de un grupo determinado al sistema de representación y de los candidatos indígenas en la dinámica de los partidos que no necesariamente se focalizan

1. Este proceso se registró en 15 países de América Latina, en el periodo 1978-1990, en el marco de la denominada como “Tercera Ola Democrática”. La excepción fueron México, Costa Rica, Cuba, Colombia y Venezuela.



en la problemática indígena. Además, las cuotas únicamente aseguran la postulación a los cargos, pero no la presencia efectiva de los grupos indígenas en los organismos legislativos.

b) Escaños reservados

El mecanismo de representación especial que predomina en el mundo es el denominado como “escaños reservados”, según datos de la encuesta realizada por el PNUD y la UIP en 122 países (Protsyk, 2010). Este mecanismo permite un determinado número o porcentaje de curules en los cuerpos legislativos “que pueden ser ocupados únicamente por individuos que cumplen con un cierto criterio adscriptivo, tal como la religión, la lengua, la etnia o el género del candidato o candidata” (Reynolds, 2007).

Este mecanismo resulta útil para hacer trascender los intereses de un grupo minoritario o un pueblo indígena, pero también puede utilizarse como muestra de que tienen representación en una determinada asamblea legislativa (Protsyk, 2010). El punto de partida constituye el principio básico de representación de todos los sectores sociales en un sistema democrático y también de la idea de que los pueblos indígenas constituyen colectivos con intereses distintivos dentro de los constructos estatales (Angosto, 2012).

No obstante, para este mecanismo también deben ser consideradas algunas posibles desventajas en cuanto a la autonomía de los pueblos indígenas. Por ejemplo, durante las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela, la elección de los candidatos indígenas estuvo fuertemente influenciada por los partidos políticos, tanto de la alianza oficial, como de la oposición (Luzardo, 2013).

c) Circunscripciones especiales

La creación de circunscripciones especiales se encuentra muy vinculada con el redistritaje, que consiste en un trazado especial de los distritos electorales. El objetivo es que en algunos de estos distritos pueda existir presencia mayoritaria de un grupo considerado minoritario respecto de la población general (Ríos, 2015). La finalidad es promover la representación de estos grupos minoritarios.

En varios países de América Latina se ha llevado a cabo redistritaje para la creación

de circunscripciones indígenas. A fin de que esta medida sea efectiva y cumpla su función, la población indígena debe estar concentrada geográficamente. Además, debe poseer una cierta unidad política para asegurar los votos a favor de los candidatos de dichos distritos electorales (candidaturas indígenas) (Reynolds, 2006; Ríos, 2015).

En el nivel teórico se considera que la proporción ideal del grupo minoritario (indígena) dentro del distrito creado debería alcanzar al menos 65%. Por ende, la creación de circunscripciones indígenas únicamente resultaría eficaz en regiones donde los pueblos indígenas tuvieran una elevada proporción de población y no se encuentren dispersos geográficamente. En resumen, la creación de circunscripciones especiales posibilita que las minorías sean mayorías en dicha circunscripción (Ríos, 2015). Una vez instaladas las circunscripciones especiales, además de garantizar una representación mínima legal, en ocasiones generan recursos para expandir la representación por encima del nivel mínimo (Van Cott, 2003; Martínez, 2004).

d) Umbrales electorales excepcionales

El umbral electoral consiste en el mínimo nivel de apoyo que un partido político requiere para conseguir representación en los organismos legislativos, esto es el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007). La modificación de estos umbrales se constituye en un mecanismo utilizado para la representación de minorías políticas.

Las fórmulas de asignación que adjudican las curules a los partidos que ganen votos deben estar relacionados con la formación y la viabilidad electoral de los nuevos partidos (en este caso los partidos indígenas). La idea de partida es que los partidos indígenas posiblemente obtendrían pocos votos. Por lo tanto, el establecimiento de umbrales menores, le permitiría a los candidatos indígenas tener acceso a cargos políticos y también a los subsidios partidarios estatales que, a su vez, servirían para aumentar sus recursos para las siguientes elecciones (Van Cott, 2003).

Para establecer menores umbrales se considera la magnitud de los distritos electorales, pues si el sistema es proporcional, cuanto más

extensos sean estos distritos –que generalmente dependen de la densidad poblacional– la traducción de votos en curules será más proporcional. Esta variación en la magnitud de las circunscripciones y la concentración geográfica de los pueblos indígenas genera diversas probabilidades para la viabilidad electoral de los partidos indígenas en un país. Si los grupos indígenas se encuentran dispersos, resulta más probable que puedan obtener curules en distritos con mayor número de cupos. Por el contrario, si estos grupos están concentrados en un espacio geográfico, es posible que logren conseguir curules en distritos que se correspondan con estos patrones de asentamiento, donde pueden tener una mayoría numérica (Van Cott, 2003).

5. Constitución Nacional y pueblos indígenas en Paraguay

Solamente algunas constituciones paraguayas se refirieron a la existencia de los pueblos indígenas en el país y cada una tiene diferentes énfasis al respecto. En esta línea, la Constitución paraguaya de la postguerra², aprobada en 1870, enfatizó en “civilizar” y asimilar a los indígenas a la sociedad nacional. En este contexto, en 1904, se autorizó por ley al Poder Ejecutivo a fomentar la reducción de los pueblos indígenas en misiones, suministrándoles tierra y elementos de trabajo. El Estado podía ceder parte de las tierras fiscales a quienes se hicieran cargo de las reducciones indígenas.

Ya a mediados del siglo XX, en 1954, el Gral. Alfredo Stroessner asumió el gobierno del Paraguay, luego de un golpe de Estado, a través de la Asociación Nacional Republicana (ANR), uno de los dos partidos tradicionales³. Impuso un gobierno dictatorial mediante una alianza político-militar, un sistema prebendario y clientelar, el apoyo internacional inicial y la represión y desarticulación de partidos opositores y organizaciones sociales. El régimen se caracterizó por la violación sistemática de los derechos humanos (Horst, 2011; Nickson, 2020).

Precisamente, durante la dictadura, en 1967 se aprobó una Constitución que permitió la reelección permanente de Stroessner y que aumentaba las prerrogativas del Poder Ejecutivo, a pesar de que contaba con Parlamento bicameral. Esta Constitución tampoco reconocía derechos de los pueblos indígenas. Además, la dictadura impulsó la integración y asimilación de los pueblos indígenas, mediante el desmembramiento de comunidades y la expulsión de sus tierras ancestrales, que habían sido tituladas a nombre de aliados del régimen. Y, se redujo la asistencia médica y alimentaria a los pueblos indígenas (Horst, 2011).

A pesar de la situación mencionada, 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, fue sancionada por el Congreso en 1981⁴. Paradójicamente, esta ley incluso habría podido ser declarada inconstitucional, dado que la Carta Magna de 1967 no reconocía la existencia de los pueblos indígenas (Kowalski, 1992).

El 3 de febrero de 1989 se registró un golpe de Estado que depuso al dictador Alfredo Stroessner, y que fue comandado por el Gral. Andrés Rodríguez, su consuegro y uno de sus colaboradores cercanos. Con este hecho se inició el proceso de transición democrática en el país, que implicó cambios legislativos y de diseño institucional.

En este contexto transicional, se convocó a una Convención Nacional Constituyente. El objetivo era una reforma total de la Carta Magna vigente desde 1967. A partir de 1990 los partidos políticos iniciaron campañas proselitistas para la elección de los convencionales constituyentes.

En 1991 se realizó el primer encuentro general con líderes e integrantes de comunidades, donde se hizo un relevamiento de derechos que debían ser incluidos en la Carta Magna. Los análisis y planteamientos de dicha reunión fueron grabados y los materiales distribuidos a las comunidades indígenas. Para este emprendimiento se contó con un Grupo de Apoyo conformado por el Equipo

2. La Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870) se denominó al conflicto bélico donde una coalición entre Argentina, Brasil y Uruguay enfrentaron a Paraguay, provocando la destrucción de este último país y su ocupación por las fuerzas aliadas.

3. Los partidos tradicionales en Paraguay son el Partido Liberal, fundado el 10 de julio de 1887 y la Asociación Nacional Republicana (ANR) o Partido Colorado, fundado el 11 de septiembre de 1887. Este último fue el partido oficialista durante la dictadura stronista y se mantiene en el poder desde hace más de 70 años.

4. El Estatuto comenzó a gestarse en 1978 ante una convocatoria del Ministerio de Defensa a instituciones indigenistas para analizar la situación de los pueblos indígenas en Paraguay. El motivo fueron las críticas internacionales generadas por las publicaciones del Grupo Internacional de Trabajo de Asuntos Indígenas (IWGIA) y los informes del antropólogo Mark Münzel, en 1973 y 1974, sobre las violaciones de derechos del pueblo Aché. Además, en 1976 se publicó en USA el libro “Genocide in Paraguay”, de Richard Arens, que también daba cuenta del hecho (Robins, 1999; Harder Host, 2001).



Nacional de Misiones (ENM), de la Iglesia Católica, la Misión de Amistad y la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Kowalski, 1992). También se contó con apoyo del Área de Defensa del Patrimonio Indígena (ADEPI) y del Servicio de Apoyo Indígena (SAI).

El 19 de abril de 1991, Día del Indígena Americano, las organizaciones indigenistas recopilaban los reclamos de las comunidades indígenas y realizaron un cabildo para la inclusión de sus derechos en la nueva Constitución. El Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) reclamó a los diputados que asumieran la protección de los derechos indígenas como parte de la Carta Magna y organizó el seminario “Los derechos de los pueblos indígenas y una nueva Constitución” con líderes de comunidades indígenas.

No obstante, en mayo de 1991, un total de 134 indígenas, representantes de 64 comunidades de ambas regiones del país, se congregaron en la localidad de Coronel Oviedo (a kilómetros de Asunción) para acordar puntos fundamentales a ser incluidos en la Constitución y lo enviaron a la Convención Nacional Constituyente. En septiembre del mismo año nuevamente se reunieron integrantes de 70 comunidades para solicitar la participación directa de representantes indígenas en la Convención. En octubre se reunieron con algunos diputados y solicitaron la modificación de la ley 18/91 que establecía normas para la elección, instalación y funcionamiento de la Convención. El objetivo era permitir la inclusión de cuatro indígenas como convencionales con voz y voto, dos de ellos representando a la Región Oriental y dos a la Región Occidental. El pedido fue presentado a los Poderes Ejecutivo y Legislativo. El primero de ellos no le dio trámite y la Cámara de Diputados también rechazó el pedido. Los parlamentarios argumentaron que la modalidad de elección de los representantes podría acarrear problemas sobre la legítima representatividad de los pueblos (Horst, 2011)

Ante los hechos, representantes de 14 pueblos marcharon hasta la sede legislativa y solicitaron su participación a los propios convencionales electos. Finalmente, se aceptó la participación de cuatro indígenas –dos por cada región– en carácter de observadores y consultores. En la Convención se conformaron tres comisiones:

de redacción, de estilo y de asuntos generales. Los indígenas optaron por participar en la primera, que a su vez volvió a subdividirse en cinco comisiones, una de ellas de Derechos Humanos, en la cual se debatió sobre el capítulo relativo a los Pueblos Indígenas. De esta manera se posibilitó el diálogo entre los indígenas y las ocho convencionales representantes de todos los partidos políticos (Kowalski, 1993).

Finalmente, el 30 de abril de 1992, la plenaria de la Convención acordó incluir un capítulo completo, con varios artículos, sobre los derechos de los pueblos indígenas (Horst, 2011). La nueva Constitución Nacional, aprobada y promulgada en 1992, incluyó un nuevo diseño institucional basado en el Estado de Derecho, en concordancia con el régimen internacional de Derechos Humanos.

5.1. Pueblos indígenas y derechos constitucionales

Con la promulgación de la nueva Constitución paraguaya, por primera vez en el país, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas adquirió rango constitucional, pues se incluyó el “Capítulo V De los pueblos indígenas”, que comprende seis artículos, del 62 al 67, el primero de los cuales 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.

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, realizado en 2012, la población indígena asciende actualmente a 117 150 personas. Datos más recientes de la última Encuesta Permanente de Hogares de 2017 indican que la población indígena ya llega a 122 461 personas. En total son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas, tal como puede apreciarse en la Tabla 1. 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 (DGECC, 2012).

Tabla 1. Población indígena en Paraguay⁵

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
	Ybyto	1 915
	Tomaräho	152
	Toba Maskoy	2 072
Lengua Maskoy	Enxet Sur	7 284
	Enlhet Norte	8 167
	Guaná	393
	Angaité	5 992
	Sanapaná	2 866
Guaicurú	Toba Qom	1 939

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

Los pueblos indígenas se encuentran distribuidos en 13 departamentos del Paraguay. Las estadísticas evidencian la exclusión de la población indígena en general. Según la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017, el 66% de la población (81 016 personas) se encuentra bajo el nivel de pobreza y el 34% (42 145 personas) bajo el nivel de pobreza extrema. El promedio de ingreso mensual de la población indígena ocupada es de apenas 983 000 mil guaraníes (aproximadamente 142 dólares).

En el ámbito de educación, el promedio de años de estudio de las personas indígenas de más de 25 años es de 3,4 años y la tasa de analfabetismo es del 33%. 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.

Una de las principales causas de la exclusión es la usurpación de sus tierras que se remonta a hace siglos. En el periodo comprendido entre 1881 y 1914 el equivalente al 64% de la superficie del territorio nacional fue transferido a propietarios privados (Galeano, 2012). La situación de apropiación de territorios indígenas se intensificó en la década del 60 como consecuencia de la construcción de una ruta que atravesaría parte de la Región Oriental del Paraguay, hacia Brasil y de la hidroeléctrica paraguaya-brasileña Itaipú. Estas obras implicaron la colonización de la zona –impulsada por el mismo gobierno paraguayo– y la apropiación de tierras ancestrales indígenas, especialmente por parte de colonos brasileños (Meliá, 2011). Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989 fueron adjudicadas de manera irregular un total de 7 851 295 hectáreas (CVJ, 2008).

6. Participación electoral y representación política indígena en Paraguay

La participación electoral de los pueblos indígenas se ha iniciado luego del golpe de Estado de 1989, dado que durante la dictadura de Alfredo Stroessner el contacto directo de las comunidades indígenas con los partidos políticos fue mínimo. Uno de los motivos es que la victoria del partido oficialista, la ANR, estaba asegurada durante la dictadura debido a las elecciones fraudulentas, con lo cual no era necesario realizar proselitismo en las comunidades indígenas.

Además, recién en 1991⁶ se realizaron las primeras elecciones municipales en el país y en 1993 las primeras elecciones de gobernadores y juntas departamentales. En efecto, la descentralización territorial y la división geográfica en municipios y departamentos trajeron consigo la incorporación de las elecciones municipales y departamentales incluidas por primera vez en una Constitución Nacional⁷. Específicamente, en el artículo 161 se contempla la elección del gobernador y la junta departamental a través del voto directo

5. Esta cantidad es la sumatoria de los indígenas censados en el marco de un operativo 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). Esto implica que se incluye a personas indígenas que no viven en comunidades indígenas y a personas no indígenas que sí viven en comunidades indígenas.

6. Antes de la realización de la Convención Nacional Constituyente, a través de un decreto ley fue modificado el Código Electoral.

7. En Paraguay las autoridades son electas en forma directa en dos periodos electorales. En el periodo general se vota para elegir al presidente y vicepresidente de la República, a los integrantes de la Cámara de Senadores (45 senadores titulares y 30 suplentes) y de la Cámara de Diputados (80 distribuidos por departamento). También se elige a 17 gobernadores (uno por departamento) y a los integrantes de las Juntas Departamentales. En el periodo municipal se elige a los intendentes municipales y los miembros de las Juntas Municipales.



de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales y en el artículo 167 se estipula que los intendentes y la junta municipal serán electos en sufragio directo.

Entonces, en el periodo de transición democrática, los políticos se dieron cuenta del caudal de votos que representaban las comunidades indígenas e iniciaron campañas proselitistas y procesos de afiliación partidaria. Los partidos tradicionales del país como la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), además del entonces novel Partido Encuentro Nacional (PEN), han estado presentes en las comunidades indígenas.

Para obtener la adhesión y el voto indígena estos partidos han recurrido a la provisión de víveres y alcohol, a la influencia sobre líderes y docentes de las comunidades y a las promesas de concretar obras viales que en su gran mayoría no han sido cumplidas (Kidd, 1997). Los indígenas denuncian recurrentemente que los partidos políticos solamente los tienen en cuenta en época de elecciones (Villalba, 2007).

También, en las elecciones realizadas en los años del periodo de transición democrática, algunos partidos políticos han incluido a indígenas en su lista de candidatos a cargos electivos, principalmente para cargos en las Juntas Municipales y las Juntas Departamentales.

Una barrera para conocer con exactitud la cantidad de candidatos indígenas, e incluso de votantes, es la ausencia de una cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas en el registro electoral y en la inscripción de candidaturas. El Padrón Electoral no incluye en ninguna circunscripción distinciones respecto de la condición de los votantes o a los resultados de los comicios. Por ende, no es posible contar con datos exactos sobre la participación electoral de los pueblos indígenas en el país, ni sobre votantes ni candidatos. Tampoco es posible conocer las características sociopolíticas que estructuran la participación indígena en el sistema electoral. Por ello, los datos mencionados a continuación han sido recopilados de las escasas fuentes bibliográficas al respecto o mediante consultas con los propios indígenas.

6.1. *Ámbito nacional: Cámara de Diputados y Cámara de Senadores*

La representación de los pueblos indígenas en el ámbito nacional es nula. Hasta ahora, ninguna persona indígena ha logrado ocupar escaños en el Congreso, ni en la Cámara de Senadores ni en la Cámara de Diputados. En efecto, el único caso de representación indígena en el ámbito nacional se concretó durante la Convención Nacional Constituyente, en 1991, donde René Ramírez, del pueblo Enlhet, fue electo convencional constituyente del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) (Horst, 2001).

En las últimas dos décadas se han presentado varias candidaturas de personas indígenas a cargos nacionales. Por ejemplo, en las elecciones generales de 2008, Margarita Mbywangi, del pueblo Aché, fue candidata a la Cámara de Senadores por el grupo Tekojoja y ocupó el lugar número 2 en la lista, aunque no obtuvo los votos necesarios para el cargo. En los comicios nacionales de 2013, el movimiento Kuña Pyrenda incluyó en su lista a tres candidatas indígenas al Senado y dos candidatas al Parlasur. Asimismo, el Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza (MICA) postuló a un candidato indígena a senador.

En las elecciones nacionales de abril de 2018 participó el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP). Se constituyó como el primer movimiento político indígena que se presentó de manera autónoma –sin el auspicio de otro partido– en las elecciones generales y que se postuló a cargos nacionales.

La lista de candidatos presentada al Senado estuvo encabezada por el arquitecto indígena Gerónimo Ayala, del pueblo Mbya Guaraní, quien también es el primer indígena que recibió el título de arquitecto en el país. También, se presentaron listas de candidatos para: la Cámara de Senadores, el Parlasur, la Cámara de Diputados (por Capital y los departamentos Central, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná), las Juntas Departamentales de Central, Alto Paraná, Itapúa y Boquerón y la Gobernación de Alto Paraná.

El movimiento se autodenominó “plurinacional” porque también estuvo conformado por integrantes no indígenas. La lista para la Cámara de Senadores obtuvo 25 000 votos, pero no fue suficiente para que pudiera ingresar ningún integrante. Lo mismo ocurrió con los demás cargos

para los que se habían postulado (Villalba, 2020). Una vez pasadas las elecciones, el Movimiento quedó disuelto de acuerdo con la ley electoral⁸ y ahora, para las elecciones generales a ser celebradas en abril de 2023, se encuentra en proceso de formación el Partido Plurinacional del Paraguay.

6.2. *Ámbito regional: Juntas departamentales*

En cuanto a la representación de los pueblos indígenas en el nivel departamental, en el periodo 1998-2003, Hipólito Acevei, del pueblo Guaraní Occidental, obtuvo el cargo de concejal departamental en Boquerón, mediante una postulación del Partido Encuentro Nacional (PEN).

En los años siguientes, se han presentado también varias candidaturas de personas indígenas para integrar la Junta Departamental, especialmente en el departamento de Boquerón, donde el porcentaje de población indígena alcanza 40%, uno de los más elevados en el país. Por ejemplo, en las elecciones generales de 2013, la Concertación Frente Guazú postuló a un candidato indígena a gobernador y nueve candidatos a miembros de la Junta Departamental de Boquerón. También, el movimiento Kuña Pyrenda incluyó en su lista a cinco candidatas a la Junta Departamental de Boquerón. Sin embargo, ningún representante indígena ha conseguido ocupar los cargos electivos.

Asimismo, en los comicios de 2013 el partido Patria Querida (PQ) postuló a José Anegui, del pueblo Aché, como diputado por el departamento de Alto Paraná, quien tampoco pudo obtener los votos necesarios para ocupar el cargo.

6.3. *Ámbito local: Juntas municipales*

Desde su establecimiento en la Constitución paraguaya de 1992, los cargos electivos en las Juntas Municipales han sido uno de los espacios con ciertas posibilidades –aunque escasas igualmente– para los integrantes de pueblos indígenas. En las segundas elecciones municipales desarrolladas en la historia del Paraguay, Faustina Alvarenga, originaria del pueblo Guaraní Occidental, accedió a la concejalia departamental de Central por el Partido Encuentro Nacional en el periodo 1993-1997.

Asimismo, en los comicios municipales de 1996 varios indígenas de los pueblos Maskoy e Yshir fueron electos como concejales municipales en los distritos de Puerto Casado, Bahía Negra y Fuerte Olimpo, departamento de Alto Paraguay. Y en el municipio de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón, también fueron electos indígenas de los pueblos Nivaclé y Guaraní Occidental (Agüero et al, 2017).

También, Susana Pintos y Severo Flores del pueblo Guaraní Occidental, Cirilo Pintos del pueblo Nivaclé y Juan Giménez del pueblo Enxet, fueron concejales municipales del distrito de Mariscal Estigarribia, en representación del Partido Encuentro Nacional (PEN), en el periodo 2001-2006. Y una persona indígena fue concejal municipal por el PLRA en el distrito de Minga Porá, en el periodo 2003-2008.

En las elecciones municipales de 2010, en cuatro municipios de la Región Occidental, fueron electas como integrantes de la Junta Municipal indígenas de los pueblos Nivaclé, Guaraní Occidental, Maskoy y Enlhet Norte. En la elección de 2015 fue electo un concejal del pueblo Enlhet Norte en el distrito de Irala Fernández, por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) (Agüero et al, 2017).

Si bien, en los últimos años, se ha registrado un paulatino incremento del número de distritos en el territorio nacional, también se ha evidenciado el aumento de concejales indígenas que han sido elegidos en diferentes municipios del país, de modo predominante en la Región Occidental.

En los recientes comicios municipales realizados en 2021⁹ un total de 20 candidatos de pueblos indígenas han conseguido la elección en cargos para las juntas municipales, tal como puede observarse en la Tabla 2. Esta situación se registró especialmente en los distritos del departamento de Boquerón que posee un 40% de población indígena, según datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas de 2012. No obstante, un caso excepcional se ha registrado en el distrito de Bahía Negra, departamento de Alto Paraguay, donde han sido electos 8 concejales indígenas de un total de 12 (cuatro mujeres y cuatro varones).

8. El Código Electoral paraguayo, Ley 6318/2019, establece varias causales para la extinción de los movimientos políticos entre las cuales figura la finalización de las elecciones, para la cual se haya constituido el movimiento político.

9. Estas elecciones municipales debían haberse realizado en noviembre de 2020 pero fueron postergadas debido a la pandemia generada por la COVID 19.

**Tabla 2.** Candidaturas indígenas electas en comicios municipales 2021

Distrito	Departamento	Nº	Varones	Mujeres	Pueblo	Partido político
Filadelfia	Boquerón	2	2	0	Nivacle	Alianza/ ANR
Boquerón	Boquerón	1	1	0	Nivacle	Alianza
Neuland	Boquerón	1	1	0	Nivacle	Alianza
Loma Plata	Boquerón	1	1	0	Enlhet Norte	ANR
Mariscal Estigarribia	Boquerón	2	2	0	Guaraní Occidental	Alianza
Bahía Negra	Alto Paraguay	8	4	4	Ishir	ANR/PPQ/ PLRA
Carmelo Peralta	Alto Paraguay	1	1	0	Ayoreo	ANR
General Bruguez	Presidente Hayes	1	1	0	Enxet Sur	ANR
Minga Guazú	Alto Paraná	1	1	0	Ava Guaraní	PLRA

Fuente. Elaboración propia.

7. Limitaciones para la participación y la representación política indígena

7.1. Ausencia de mecanismos especiales

La falta de mecanismos especiales en la legislación electoral, en general, es considerada como una barrera para la representación política de los pueblos indígenas y también de diferentes minorías en numerosos países. Al respecto, en la encuesta realizada por el PNUD y la UIP en 122 países, la mayoría de los propios parlamentarios encuestados ha respondido que están totalmente de acuerdo o están de acuerdo en que estos mecanismos son necesarios para solucionar la representación insuficiente de los grupos minoritarios y los pueblos indígenas (Protsyk, 2010).

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. Esta situación también implica la carencia de mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas. Por lo tanto, si las personas indígenas desean postularse a cargos electivos solamente pueden hacerlo a través de partidos políticos.

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, dos en las Juntas Municipales (de cada distrito) y dos 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) (Gaska, 2021).

7.2. Ingentes requisitos para la formación de partidos políticos

El Código Electoral paraguayo establece numerosos requisitos para la formación y reconocimiento de los partidos políticos y otros requerimientos más para su participación en las elecciones. El Artículo 21 estipula que, para el reconocimiento de un nuevo partido por parte de la Justicia Electoral, los representantes deben presentar varios documentos como: el acta de fundación (por escritura pública), la declaración de principios, los estatutos y la nómina de la comisión directiva.

Según el mismo artículo, 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. Además, deben probar que cuentan con organizaciones en Asunción y en, al menos, cuatro ciudades capitales departamentales del país.

Asimismo, todas las gestiones pertinentes y la entrega de documentos deben ser realizados en el Tribunal Electoral de la Capital, lo cual conlleva necesidad de recursos humanos y económicos para los candidatos indígenas, quienes deben trasladarse desde sus comunidades. Además, según el artículo 19, los partidos políticos en formación, esto es: que no han culminado con todos los trámites, no pueden presentar candidaturas para elecciones generales, departamentales o municipales.

La propia Constitución Nacional prohíbe la formación de partidos regionales, solamente se permiten alianzas y concertaciones transitorias. Esta disposición se constituye en una barrera para la formación de partidos indígenas en zonas geográficas con elevada concentración de población indígena. En general, la formación de partidos regionales implica menores recursos (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.) y la posibilidad de una posterior proyección a nivel nacional. De hecho, en varios países los partidos regionales se han establecido a nivel local o regional y luego se proyectaron a todo el territorio nacional (Van Cott, 2003). En esta línea, los candidatos indígenas a cargos electivos en Paraguay han mencionado de manera recurrente que la falta de recursos económicos ha sido un problema para visitar comunidades indígenas en todo el país (Villalba, 2018).

Por otro lado, si bien la legislación electoral paraguaya permite la formación de movimientos políticos para los comicios generales y municipales, éstos poseen solamente carácter transitorio. Por ende, la formación de dichos movimientos políticos requiere gran cantidad de recursos, dado que cada elección requiere repetir el proceso completo de reconocimiento oficial.

Conclusiones

Por primera vez en Paraguay la Constitución Nacional aprobada en 1992 ha generado una expansión formal de los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo su derecho a la participación política. No obstante, tres décadas después, en la práctica, numerosos factores estructurales y coyunturales continúan conspirando contra el goce efectivo de este derecho. Esta situación se expresa en la nula o escasa presencia de representantes indígenas en los órganos legislativos en los niveles municipal, departamental y nacional. Esta

situación se evidencia especialmente en el ámbito nacional, dado que ningún indígena ha sido elegido para ocupar un escaño en la Cámara de Diputados o en la Cámara de Senadores.

Las elecciones municipales y departamentales recién han sido instituidas por la Constitución Nacional de 1992 y, desde entonces, algunos partidos políticos han incluido a indígenas en su lista de candidatos a cargos electivos, principalmente para cargos en las Juntas Municipales y las Juntas Departamentales. Además, se han formado movimientos indígenas que también han pugnado por dichos cargos, aunque hasta ahora han conseguido pocos escaños. No obstante, en las últimas elecciones municipales de 2021, un total de 20 personas indígenas han logrado ocupar espacios en las juntas municipales, especialmente en distritos del departamento de Boquerón, el departamento con mayor proporción de población indígena en el país.

Por otro lado, el presente estudio indica que la ausencia de mecanismos especiales y los ingentes requisitos para la formación de partidos y movimientos políticos, establecidos en la legislación electoral nacional se constituyen en obstáculos para la participación electoral de los pueblos indígenas. En consecuencia, estas limitaciones contribuyen a mantener una situación de subrepresentación de los pueblos indígenas en los niveles nacional y subnacional, esto implica la ocupación de escaños en las juntas municipales, juntas departamentales y ambas cámaras del Congreso Nacional. Esta situación contribuye a limitar el derecho constitucional a la participación política de los pueblos indígenas.

Referencias

- Alcántara, M. y Marengi, P. (2007). Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral. En: Martí i Puig (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Alcántara, M.; García, M. & Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- Avila, R. (2007). *Representación de minorías étnicas. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.



- Angosto, L. (2012). Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos. *América Latina Hoy*, 60, pp.153-182. doi: <https://doi.org/10.14201/alh.8978> Comisión Verdad y Justicia. (2008). *Informe final y Recomendaciones de la Comisión Verdad y Justicia del Paraguay*. Anive Haguá Oiko. Asunción
- Cunningham, M. (2013). La participación política de los pueblos indígenas. Escenarios, estrategias, modalidades y resultados. En: Gómez Isa, F. & Berraondo, M. *Los derechos de los pueblos indígenas tras la Declaración. El desafío de su implementación*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. (2012). *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas*. Asunción. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. (2017) Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017. Asunción
- Gaska, H. (2021). ¿Consulta o participación? Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas. *DIM Diálogo Indígena Misionero*, XXIX, pp.32-53.
- Horst, R. (2011). *El régimen de Stroessner y la resistencia indígena*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.
- Horst, R. (2001). Las comunidades indígenas y la democracia en Paraguay: 1988-1992. *Suplemento Antropológico*, XXXVI, pp.77-140.
- Kowalski, A. (1993). Indígenas e indigenistas en la Convención Constituyente del Paraguay. Entrevista a la Dra. Mirna Vázquez. En Kowalski, A. (ed.) *Después de la piel. 500 años de confusión entre desigualdad y diferencia*. Posadas: Departamento de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones.
- Krook, M. & O'Brien, D. (2010). "The politics of group representation: quotas for women and minorities worldwide". *Comparative Politics*, 42 (3), pp.253-272. doi: <https://doi.org/10.5129/001041510X12911363509639>
- Martinez, M. (2004). La representación política y la calidad de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (4), pp.661-710. doi: <https://doi.org/10.2307/3541413>
- Marti i Puig, S. & Villalba, S. (2012). ¿Pocos pero Guerreros? Multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (21), pp.77- 96.
- Meliá, B. (2011). Mundo indígena y Estado paraguayo. En: Abente, D. & Borda, D. (eds.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.
- Nickson, A. (2020). El regimen de Stroessner (1954-1989). En: Telesca, I. (ed.) *Nueva historia del Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, pp.137-157. doi: <https://doi.org/10.53557/Elecciones.2004.v3n3.06>
- Paredes, M. (2015). *Representación política indígena: un análisis comparativo subnacional*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).
- Protsyk, O. (2010). *Promover parlamentos incluyentes: La representación de las minorías y los pueblos indígenas en el parlamento. Visión general*. México: UIP/PNUD.
- Reynolds, A. (2006). *Electoral systems and the protection and participation of minorities*. London: Minority Rights Group International.
- Reynold, A. (2007). *Effective participation through elections creating the space for minorities and majorities in the political sphere*. Amsterdam: Alto Comisionado sobre Minorías Nacionales.
- Ríos, M. (2015): *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional*. Santiago de Chile: PNUD.
- Robins, W. (1999). *Etnicidad, tierra y poder*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad. Madrid.
- Sorj, B. & Martuccelli, D. (2008). *El desafío latinoamericano. Cohesión social y democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI. doi: <https://doi.org/10.7476/9788579820793>
- Soto, L. (2014). *Mujeres indígenas y política en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Van Cott, D. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica. *Revista Análisis Político*, 48, pp.26-51.
- Villalba, S. (2007). Organizaciones políticas indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, 42(1), pp.155-270.
- Villalba, S. (2019). *Participación electoral indígena en Paraguay*. Asunción: Semillas para la Democracia
- Villalba, S. (2020). Historia de los pueblos indígenas en Paraguay. En: Telesca, I. (ed.) *Nueva historia del Paraguay*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.