

Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA



Semillas
para la Democracia



TESÁI REKA
PARAGUAY



DEMOCRACIA
REKA

PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN PARAGUAY

Sara Mabel Villalba





PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN PARAGUAY

Sara Mabel Villalba

2018



© **Semillas para la Democracia.**

Roma 1055 c/ Colón

Tel: (021) 420323 - (021) 420550

semillas@semillas.org.py

www.semillas.org.py

© **Tesai Reka**

Comunidad Punta Suerte

Yataity del Norte

Tel: (0982) 813050

tesaireka@gmail.com

www.tesaireka.org

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea, su contenido es exclusiva responsabilidad de sus autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea, Semillas para la Democracia y Tesai Reka Paraguay

Coordinación General: Marta Ferrara

Director de Proyectos: Guzmán Ibarra

Corrección: Diego Ayala

Diagramación: Julio Samaniego

ISBN: 978-99967-787-4-2

Primera Edición

Tirada: 200 ejemplares

Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.

PROLOGO

Los altos niveles de desigualdad política existentes en Paraguay limitan el ejercicio de los derechos de ciudadanía. Así, el ejercicio de un derecho mínimo como elegir y ser elegido cuenta con mayores obstáculos en sectores vulnerables como las comunidades rurales, las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes. Esta situación tiende a mantenerse pues los dispositivos institucionales que conforman el Sistema Electoral contribuyen a sostener y reproducir las asimetrías sociopolíticas en el ámbito de la competencia por los cargos.

En este contexto, Semillas para la Democracia y Tesai Reka Paraguay, con el apoyo financiero de la Unión Europea llevan adelante la iniciativa “Democracia Reka” que busca mejorar las condiciones de participación de mujeres, comunidades indígenas, y jóvenes del sector rural en los procesos electorales. Para tal efecto, ha promovido el empoderamiento de mujeres líderes de comunidades indígenas y jóvenes, la adquisición de competencias sobre el sistema electoral, la participación democrática, el control electoral, la incidencia política y la educación cívica a través de diversas actividades realizadas a lo largo de 21 meses.

Como parte de los objetivos del proyecto y buscando desarrollar líneas de investigación que profundicen el conocimiento respecto al funcionamiento de las redes de participación política, las formas de incorporación de las mujeres e indígenas a la política y las relaciones existentes entre las bases sociales y las elites locales, se optó por impulsar tres estudios a cargo de destacados científicos políticos. En este marco las interrogantes planteadas fueron respecto a cómo la presencia de mujeres, indígenas y comunidades rurales es constreñida en el espacio político debido a la existencia de mecanismos -formales e informales- en los procesos de participación, integración de listas y competencia electoral, y si los mismos actúan como filtros para la concurrencia de estos grupos. También, de qué manera las prácticas clientelares o las redes de participación, los estereotipos de género contribuyen a explicar los motivos de la subrepresentación política de los grupos mencionados.

El presente trabajo, realizado por Mabel Villalba analiza “Participación Electoral Indígena” realiza una contextualización sobre la participación política de los pueblos indígenas en América Latina y de los mecanismos de acción afirmativa utilizados para su incentivar la representación política. En un segundo nivel, ofrece un detallado análisis del marco legislativo nacional, y finalmente describe los principales puntos que constituyen barreras formales y no formales para la participación de los pueblos indígenas

Guzmán Ibarra
Semillas para la Democracia

INDICE

PROLOGO	5
SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN PARAGUAY	9
<i>Sara Mabel Villalba</i>	
INTRODUCCIÓN	9
1. Breves cuestiones metodológicas	12
2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación electoral indígena?	14
3. Panorama de la participación electoral indígena en América Latina	15
3.1. Mecanismos de representación especial	17
3.2. Partidos indígenas	21
4. Participación electoral indígena en Paraguay	24
4.1. Situación de los pueblos indígenas	24
4.2. Pueblos indígenas y partidos políticos	26
4.3. Legislación referente	28
4.4. Movimientos políticos indígenas en Paraguay	32
4.5. Primer movimiento político indígena autónomo	34
5. Barreras formales a la participación indígena en procesos electorales	38
5.1. Derecho a elegir	38
5.2. Derecho a ser elegido	41
6. Barreras no formales a la participación indígena en procesos electorales	46
6.1. Derecho a elegir	46
6.2. Derecho a ser elegido	53
7. Políticas públicas para la participación política indígena	58
CONSIDERACIONES FINALES	60
BIBLIOGRAFÍA	63
ANEXOS	68
Anexo I. Lista de entrevistados/as	68
Anexo II. Guía básica de preguntas para potenciales votantes	69
Anexo III. Guía básica de preguntas para candidatos indígenas	70

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANR: Asociación Nacional Republicana

CLIBH: Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco

CONAPI: Coordinación Nacional de Pastoral Indígena

CODEHUPY: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay

CVJ: Comisión de Verdad y Justicia

DGEEC: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

INDI: Instituto Paraguayo del Indígena

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MIO: Movimiento 11 de Octubre

MOE UE: Misión de Observación Electoral de la Unión Europea

MPIP: Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay

M19: Movimiento 19 de Abril

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PEN: Partido Encuentro Nacional

PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

TSJE: Tribunal Superior de Justicia Electoral

PARTICIPACIÓN ELECTORAL INDÍGENA EN PARAGUAY

Sara Mabel Villalba

“Conseguir la unidad de la población india, considerando que para alcanzar esta unidad el elemento básico es la ubicación histórica y territorial en relación con las estructuras sociales y el régimen de los Estados nacionales, en tanto se está participando total o parcialmente en estas estructuras”.

(Declaración de Barbados II, 1977)

INTRODUCCIÓN

La participación política es fundamental para la expansión y consolidación de la democracia y debe ser una posibilidad para todos los colectivos de una sociedad. El presente trabajo es una aproximación a algunas características principales de la participación política de los pueblos indígenas en Paraguay, especialmente desde la dinámica electoral.

La población indígena en Paraguay asciende actualmente a 112.848 personas, agrupadas en 20 pueblos, de cinco familias lingüísticas, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012. Además de las precariedades económicas que padece, esta población se caracteriza por el limitado ejercicio de sus derechos civiles y políticos. A pesar de que la Constitución Nacional y algunas leyes defienden el derecho de participación política indígena, prevalecen los obstáculos para su pleno ejercicio, con consecuencias negativas para los pueblos indígenas.

En Paraguay, un gran sector de la ciudadanía aún no reconoce la pluriculturalidad del país, lo cual conlleva a la naturalización de prácticas de discriminación y de persistente vulneración de derechos de los pueblos indígenas. Esto implica la necesidad de avanzar en la implementación de políticas públicas orientadas a revertir esta situación, mediante la participación activa de los indígenas en la construcción de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente (FAPI, 2017).

El presente estudio busca visibilizar la situación de los pueblos indígenas en Paraguay con respecto al goce de su derecho a la participación política, desde las dos vertientes de la participación electoral: el sufragio activo, esto es el ejercicio del voto por parte de los indígenas y el sufragio pasivo, esto es la existencia de candidaturas indígenas. Otros objetivos específicos establecidos son:

- Presentar un panorama general sobre la participación electoral indígena en América Latina, centrada en los mecanismos de acción afirmativa y el surgimiento de los partidos indígenas.
- Analizar el marco legislativo que rige la participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay.
- Describir las principales barreras formales y no formales para a la participación electoral indígena en Paraguay.

Esta investigación se lleva a cabo en el marco del proyecto Democracia Reka “Participación de los ciudadanos en los procesos electorales y democráticos”. Dos de los resultados previstos en dicho proyecto relacionados con el presente estudio son: “Mujeres políticas, comunidades indígenas y jóvenes son empoderados y capacitados y mejoran sus condiciones de participación y representación política” y “Capacidades en Educación cívica, observación electoral, información plural y participación política con perspectiva de género desarrollada en comunidades rurales e indígenas del país”. El énfasis de la propuesta hacia la ciudadanía rural implica una mejora de sus capacidades cívicas y de control electoral con perspectiva de género e intercultural, abarcando a todos los miembros de la comunidad, en especial a las mujeres, jóvenes e indígenas. En esta línea, dicho proyecto contempla la necesidad de establecer una mayor y mejor planificación del voto indígena.

Esta investigación se justifica teniendo en cuenta las falencias registradas en las dos últimas elecciones nacionales de 2013 y de 2018, verificadas por los grupos de observadores internacionales, y estipuladas en sendos informes finales de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay. Además, las dificultades para el ejercicio de la participación electoral indígena constituyen una situación manifiesta hace décadas en Paraguay. En contraposición, en otros países latinoamericanos se ha registrado la participación creciente de indígenas en el electorado, la irrupción de partidos indígenas y la ocupación de cargos electivos por parte de candidatos indígenas.

Los informes de la Unión Europea sostienen que en el Paraguay existen actores ciudadanos con altos niveles de exclusión de la participación política, entre ellos los pueblos indígenas. Señala que las comunidades indígenas adolecen de elevada precariedad en términos de educación cívica y se encuentran expuestas a la coacción electoral y a la mercantilización del voto. También da cuenta de que la legislación electoral no menciona a los pueblos indígenas y que la presencia indígena en cargos electivos de nivel nacional sigue siendo nula.

En una primera parte del estudio se abordan las cuestiones metodológicas referentes al diseño y las características de la investigación, incluyendo las principales fuentes consultadas. En segundo término se delimita la cuestión de la participación electoral indígena, mediante un análisis conceptual. A fin de contextualizar el tema a nivel regional, también se presenta un panorama general respectivo en América Latina, concerniente a las medidas de representación especial para los pueblos indígenas y a la emergencia de partidos indígenas. El análisis se realiza desde la perspectiva teórica institucionalista, recurrente en los análisis del comportamiento electoral.

Posteriormente, se presentan algunos casos de formación de movimientos políticos indígenas en Paraguay y su participación en elecciones previas. Se analiza de manera específica la constitución del primer movimiento político indígena que participó de manera autónoma en las elecciones generales de abril de 2018. También se examinará el marco legal vigente para la participación política indígena en Paraguay.

En otra fase se estudia la situación actual respecto del “conocimiento y la participación electoral” de los pueblos indígenas, teniendo en cuenta

las líneas de base relevadas en el marco del proyecto “Participación de los ciudadanos en los procesos electorales y democráticos”.

En una siguiente fase se identifican y se analizan las principales barreras formales y no formales a la participación política indígena en Paraguay, específicamente los obstáculos existentes para el voto indígena y para las postulaciones y elecciones de candidatos indígenas. En este punto se considerarán especialmente las líneas de base del proyecto mencionado y las entrevistas realizadas, así como el contenido de la legislación electoral.

Finalmente, se presentan algunos progresos registrados para la mejora de la participación política indígena en Paraguay, impulsados desde las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales, como parte de políticas públicas para la participación electoral indígena.

1. Breves cuestiones metodológicas

En Paraguay no ha sido realizada una investigación que considere de manera especial la participación política indígena. Por tanto este estudio, de carácter cualitativo y de tipo exploratorio-descriptivo, contribuye a visibilizar esta cuestión en sus diferentes aristas y permitirá un análisis exhaustivo del tema en cuestión, centrado en la participación electoral. Su carácter exploratorio está dado por la ausencia de estudios anteriores sobre el tema que hayan sido publicados en Paraguay.

Esta investigación incluyó tres estrategias metodológicas. La primera de ellas consistió en la revisión documental de las fuentes bibliográficas y de la legislación referente a la participación política indígena en el ámbito nacional e internacional.

Una segunda estrategia incluyó los datos recogidos en 12 comunidades indígenas para establecer las líneas de base del proyecto “Participación de los ciudadanos en los procesos electorales y democráticos”. Fueron aplicados cuestionarios entre la población meta indígena para obtener información sobre “Conocimiento y participación electoral”. El objetivo

fue obtener una línea de base al respecto¹. Los cuestionarios incluyeron preguntas sobre reglas básicas del sistema electoral, prácticas de participación en procesos electorales, mercantilización de votos, derecho a la participación, actividades de arreamiento y medios de control electoral, entre otros temas similares.

La tercera estrategia metodológica fue la realización de un total de 12 entrevistas semiestructuradas a: 1. Indígenas potenciales votantes; 2. Candidatos indígenas en las últimas elecciones de 2018 y 3. Excandidatos indígenas en comicios municipales y generales anteriores. Se ha optado por mantener el anonimato de todos los entrevistados, aunque se especifican el nombre de su pueblo y su rol de acuerdo a las categorías establecidas.

Las mentadas líneas de base, además de las entrevistas realizadas a potenciales votantes, candidatos y excandidatos indígenas a cargos electivos permiten una aproximación a los rasgos más importantes de la participación electoral indígena y específicamente a las barreras formales y no formales que condicionan el ejercicio pleno de su derecho a la participación. A esto se sumó un análisis exhaustivo de la legislación electoral que permite identificar exclusivamente los obstáculos de tipo formal. Como parámetro general fue considerado el derecho “a elegir y ser elegido”, en sus dos vertientes.

El punto de partida es la premisa de que los pueblos indígenas constituyen uno de los grupos más vulnerables del Paraguay y que su participación electoral en el país se encuentra limitada por múltiples factores socioeconómicos, políticos y culturales.

1 Integran esta población personas de sexo masculino y femenino que viven en 12 comunidades indígenas de los pueblos Avá Guaraní, Mbya, Aché, situadas en seis distritos de los departamentos de Concepción, San Pedro y Canindeyú, en la Región Oriental. Las personas que accedieron a las encuestas cumplen un rol de liderazgo en las comunidades indígenas. Estos mismos líderes seleccionaron a otras personas a quienes se considera referentes comunitarios. Como criterio se tuvo en cuenta que las personas referentes incluyan a: un joven, una mujer y un adulto.

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de participación electoral indígena?

La participación política constituye un concepto polisémico. Para este estudio se hace referencia inicial a uno de los múltiples significados de la participación política, enunciado por Sartori (1989) que la define como:

“El conjunto de actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad participan en la selección de sus gobernantes y, directa o indirectamente, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la política gubernamental”

La última parte de la definición se refiere específicamente a las políticas públicas y la primera parte a la intervención de los ciudadanos en los procesos electorales en general. Existen otras formas de participación política que incluyen a los procesos de acción colectiva en modelos convencionales y no convencionales (Uriarte, 2002). A esto se suma la incidencia o el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, como otra modalidad de participación política.

Por ende, la participación electoral constituye solo una de las dimensiones de la participación política. Para Nolhen (2004: 140), 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 en el canal principal de vinculación de los electores y sus representantes.

Asimismo, Nolhen (Idem: 141) sostiene que desde una perspectiva intrínseca la participación constituye un fin en sí mismo.

“Podría decirse que más allá del resultado electoral, más allá de la calidad moral, intelectual y política de los candidatos (...) la participación electoral es un hecho positivo en sí mismo, cuyo efecto inmediato beneficia al sistema político”.

No obstante, desde una perspectiva extrínseca la participación se constituye en un instrumento para un fin determinado. El motivo es que en el régimen democrático está prevista la existencia de variados intereses y la participación cumple una función de articulación de dichos intere-

ses, incluso de manera independiente de su grado o intensidad (Ídem: 142).

Por otro lado, Nolhen (Ídem: 143) destaca la dicotomía derecho-función de la participación. En su característica de derecho, la participación se constituye en una “posibilidad” de los ciudadanos y que por tanto implica su ejercicio como su “no ejercicio”. Sin embargo, la participación también cumple una función constitutiva del sistema democrático.

Tanto la participación electoral como otras formas de participación política, desde su faceta de derecho, está enmarcada a nivel general dentro de los derechos políticos. 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.

3. Panorama de la participación electoral indígena en América Latina

Uno de los aspectos más importantes de la participación política indígena se encuentra estrechamente relacionado con la dinámica electoral. Unas décadas antes, casi no existía representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de América Latina. Esta realidad ha empezado a cambiar paulatinamente. Las experiencias de participación electoral indígena en los diferentes países del continente han sido heterogéneas y diferenciadas.

Uno de los factores favorables para efectivizar la representación política ha sido la adopción de medidas legislativas que favorecen esta participación electoral indígena dentro de los sistemas electorales. Ejemplos de estos mecanismos especiales constituyen la existencia de curules reservados para representantes indígenas, el establecimiento de circunscripciones especiales, entre otros. 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 indígenas².

Un aspecto positivo para la participación electoral indígena constituye el porcentaje de población indígena sobre la población total de un país. En países con elevada población indígena es posible encontrar una presencia indígena más amplia y diversificada en cargos políticos y administrativos, mientras que en países con menor población indígena sus posibilidades de acceso a cargos electivos han sido considerablemente más reducidas. Sin embargo, el factor demográfico no es la única variable para efectivizar la participación electoral de los indígenas. Existen otros aspectos de tipo institucional que han favorecido la constitución de partidos indígenas y su éxito en comicios electorales.

De acuerdo con el informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los últimos años los pueblos indígenas en todo el mundo han conseguido mayor representación parlamentaria. Este logro se ha concretado a pesar de numerosos obstáculos. Dicha representación ha aumentado en países con mayoría de población indígena (Bolivia, Ecuador) e incluso en otras con menor porcentaje de pueblos indígenas (Nicaragua). No obstante, la participación indígena en procesos electorales y la ocupación de escaños en los parlamentos ha sido complicada, principalmente debido a que la misma legislación electoral muchas veces es interpretada de una forma que lesiona los derechos políticos de los pueblos indígenas (Cunningham, 2013: 260-261).

Desde el enfoque teórico institucionalista, a priori, se pueden identificar dos factores principales que han favorecido el aumento de representación indígena en los diferentes organismos de tipo parlamentario en los ámbitos local, regional o incluso nacional. Uno de estos factores constituye la adopción de mecanismos de representación especial y la formación de partidos indígenas.

Una premisa del enfoque institucionalista es que el Estado y la sociedad se afectan mutuamente y la democracia no solo depende de las condiciones económicas y sociales, sino también del diseño de las institucio-

2 Las constituciones multiculturales en América Latina son producto de las reformas constitucionales que se registraron en la década del noventa, en coincidencia con el inicio de democratización en la mayoría de los países del continente. 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).

nes políticas (March y Olsen, 1993:13). Las instituciones determinan las oportunidades que existen en una sociedad y las organizaciones son creadas para aprovechar esas oportunidades (North, 1993: 18).

Por tanto, la estructura institucional desempeña un papel clave para las innovaciones en una sociedad. En este marco puede situarse la promulgación de leyes que instauran mecanismos de representación especial para los pueblos indígenas, que favorecen la participación y elección de candidatos indígenas y la conformación de partidos indígenas. Los mecanismos de representación especial se enmarcan dentro de lo que podrían denominarse “sistemas electorales inclusivos” (Van Cott, 2003). A continuación se exponen los tipos y características de los mecanismos de representación especial vigentes así como los factores que favorecieron la creación de partidos indígenas en diferentes países de América Latina.

3.1. Mecanismos de representación especial

La participación de los pueblos indígenas en los cuerpos legislativos locales, regionales o nacionales requiere de “determinadas formas de reconocimiento legal que permitan establecer un criterio de representación especial para tales pueblos” (Ríos, 2015: 13). En esta línea, los mecanismos de representación especial buscan impulsar la participación de los pueblos indígenas, cuando ésta no puede lograrse a través de las vías regulares de los sistemas electorales. En suma se constituyen en los principales medios para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

Los mecanismos de representación indígena se enmarcan dentro de los denominados “derechos étnicos-políticos de protección externa”, que son aquellos derechos acordados “para propiciar la defensa de un grupo étnico minoritario o subordinado respecto a las presiones de grupos mayores o dominantes en una determinada 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: 7, 696).

Son mecanismos de acción afirmativa que parten de la premisa de que las relaciones desiguales en las sociedades inciden también en el sistema

político, con lo cual muchas personas no pueden competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido. “Su finalidad, entonces, es contrarrestar estos sesgos para asegurar o acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos” (Niki Johnson y Alejandra Moreni, 2009: 18).

En suma, estos mecanismos consisten en herramientas facilitadoras de la participación electoral indígena, considerando que los dispositivos usuales de representación política han dificultado o incluso impedido la participación política de los pueblos indígenas en América Latina. Entre las causas de esta exclusión figuran factores de carácter histórico, político, socioeconómico y cultural. En varios países del continente estos mecanismos fueron introducidos en las constituciones nacionales durante los procesos de reformas, iniciados en el marco de la democratización de varios países latinoamericanos, después de décadas de gobiernos autoritarios o de prolongadas crisis.

Entre los mecanismos de representación especial, utilizados en referencia a los pueblos indígenas, figuran cuatro principales: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales.

a) **Cuotas electorales**

Las cuotas electorales consisten en el establecimiento de un número mínimo de candidatos con ciertas características demográficas pertenecientes a grupos étnicos, de género, religiosos, entre otros, que los partidos políticos deben integrar para las elecciones (Htum, 2004). El objetivo es la nominación de candidatos de estos grupos en sistemas electorales mayoritarios y proporcionales (Ríos, 2015: 24). En términos operativos, la cuota indígena implica que los partidos políticos deben reservar un mínimo de lugares para candidatos indígenas a cargos electivos.

No obstante, las cuotas son escasamente utilizadas por los pueblos indígenas a nivel mundial. Una de las razones sería que ellos buscan participar del poder en sus propios términos. Por lo tanto pretenden mantener su identidad. En efecto, este mecanismo tiende a cancelar la identidad del grupo al posibilitar su participación homogénea en la institucionalidad y los partidos existentes. Además este mecanismo promueve un

modo de integración de tipo más bien asimilacionista puesto que propicia la inserción de los individuos de un grupo determinado al sistema de representación (Htum, 2004: 451; Johnson, 2006; Ríos 2015: 25). Esto implica que las cuotas “no incentivan la autonomía política de los sectores representados, sino su inserción en la dinámica de los partidos que no necesariamente tienen como foco la cuestión indígena”. Además las cuotas no aseguran la presencia efectiva de los grupos indígenas en los organismos legislativos, sino únicamente su postulación a los cargos (Ríos, 2015: 26).

En Perú, que es un ejemplo representativo de otros casos, el Estado ha buscado “indigenizar” los procesos electorales mediante la creación de cuotas electorales para las elecciones regionales y municipales. De acuerdo con los artículos 12.3 de la Ley N° 29047, de elecciones regionales, y 10.3 de la Ley N° 28869, de elecciones municipales, se establece un 15% reservado para candidatos indígenas. Estas políticas han dado algunos frutos en los espacios regionales donde los pueblos indígenas son grupos representativos de la sociedad. Sin embargo, en el nivel de las elecciones nacionales para los miembros del Congreso de la República, no se han reservado escaños parlamentarios para los pueblos indígenas (Salmón, 2011: 286-287).

b) Escaños reservados

Los escaños reservados se constituyen en un mecanismo especial que define 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).

Para el caso de los pueblos indígenas los escaños reservados pretenden garantizar una representación mínima indígena en los organismos legislativos, en niveles local, regional o nacional, de acuerdo con la legislación específica. Se parte del 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 distintos dentro de los constructos estatales (Angosto, 2012: 154).

No obstante, para este mecanismo también deben ser consideradas algunas posibles desventajas en cuanto a la autonomía de los pueblos indígenas. Por ejemplo en las elecciones legislativas de 2010 en Venezuela,

la elección de los candidatos indígenas estuvo fuertemente influenciada por los partidos políticos de la alianza oficial y de la oposición, lo cual se realizó mediante alianzas para la convocatoria al voto (Luzardo, 2013: 157-159).

c) **Circunscripciones especiales**

La creación de estas circunscripciones está estrechamente vinculada al redistritaje, que consiste en la modificación del mapa electoral con determinados objetivos políticos (Reynolds, 2006: 11). El redistritaje se lleva a cabo mediante un trazado especial de los distritos para que en algunos de ellos exista presencia mayoritaria de un grupo considerado minoritario en referencia a la población general (Ríos, 2015: 39). Se crean así las llamadas circunscripciones especiales con el objetivo de promover la representación de estos grupos minoritarios.

Para el caso indígena, en varios países de América Latina se ha realizado el redistritaje para la creación de circunscripciones indígenas. No obstante, para que esta medida sea efectiva y cumpla su función, la población indígena debe tener un alto grado de concentración geográfica y una cierta unidad política para asegurar los votos a favor de los candidatos de dichos distritos electorales (Reynolds, 2006; Ríos, 2015). A nivel teórico se ha planteado que la proporción ideal del grupo minoritario (indígena) dentro del distrito creado debe ser alrededor del 65%.

Por tanto, la creación de circunscripciones indígenas solo tendría eficacia para zonas donde los pueblos indígenas tuvieran una alta proporción de población y no cuando están dispersos geográficamente. En suma, la redistribución para la creación de circunscripciones especiales “permite que las minorías sean mayorías” en dicha circunscripción (Ríos, 2015: 39).

Una vez instaladas, las circunscripciones especiales, además de garantizar una representación mínima legal, a veces proveen recursos para expandir la representación por encima del nivel mínimo. Por ejemplo, en Venezuela y Colombia, después de obtener las curules asignadas en las circunscripciones especiales, los partidos indígenas compitieron exitosamente por curules no reservadas (Van Cott, 2003; Martínez, 2004).

d) **Umbrales electorales excepcionales**

Los umbrales electorales corresponden al nivel mínimo de apoyo que un partido político necesita para obtener representación en los diferentes organismos legislativos. Dicho nivel de apoyo se expresa generalmente en el porcentaje de la votación total que obtiene un partido (Reynolds, 2007). Los cambios que puedan realizarse en estos umbrales se constituyen 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 correlacionarse con la formación y la viabilidad electoral de los nuevos partidos (en este caso los partidos indígenas). El punto de partida es la idea de que los partidos indígenas obtendrían pocos votos. Por lo tanto, los umbrales menores les permitirán tener acceso a cargos políticos y también a los recursos estatales (subsidios partidarios) que servirían para aumentar su votación en las siguientes elecciones (Van Cott, 2003: 32).

Para establecer menores umbrales también se tiene en cuenta la magnitud de los distritos electorales, pues si el sistema es proporcional, cuanto más grandes 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 puede generar distintas probabilidades de formación de partidos y de su viabilidad electoral en un país. Si los grupos indígenas son pequeños y están 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 (Ídem: 34).

3.2. Partidos indígenas

La configuración de las instituciones –especialmente las estatales– ha constituido uno de los factores que ha condicionado la formación de los partidos indígenas en los diferentes países. Especialmente en América Latina, la constitución de partidos indígenas se ha concretado a con-

tracorriente de las disposiciones que constituyen el régimen electoral (IIDH, 2007:7).

Algunas investigaciones de corte empírico señalan que existen circunstancias particulares en la estructura política que permiten la emergencia y la viabilidad electoral de los partidos indígenas en América Latina³. Entre estos factores institucionales se incluyen los sistemas electorales inclusivos, la descentralización y la permeabilidad del sistema de partidos políticos. Estos tres factores posibilitaron el éxito electoral principalmente de partidos indígenas de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, los sistemas electorales inclusivos fomentan la creación de partidos políticos, a través de la incorporación de mecanismos especiales de representación como las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales.

Por otro lado, los Estados altamente descentralizados proporcionan múltiples espacios alternativos para la participación. Esta situación, a su vez facilita una multiactividad de los dirigentes y miembros de organizaciones que pueden moverse en diferentes niveles del sistema político. Según Van Cott (2003:34), estos sistemas probablemente generarán más partidos indígenas si los grupos indígenas están concentrados geográficamente. Uno de los motivos es el menor costo de formación de un partido (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.). Es posible que una vez que los partidos se hayan establecido a nivel local o regional se proyecten a nivel nacional. Algunos ejemplos se registraron con partidos indígenas de Bolivia, Colombia y Ecuador, que se posicionaron en elecciones locales y luego expandieron su participación electoral hacia niveles más altos de gobierno.

La descentralización favorece a los nuevos partidos con electores potenciales concentrados geográficamente. Esto ocurre incluso en países donde los indígenas constituyen una minúscula parte de la población nacional. Un ejemplo fue Venezuela (con solo 2% de población indígena), donde el partido indígena Pueblo Unido Multiétnico de Amazonas ganó la gobernación del Estado de Amazonas, donde la población indígena constituye el 43% de los habitantes (Van Cott, 2003; 2005).

3 Ver: Van Cott, 2003; Alcántara y Marengi, 2007; Martí i Puig, 2008, Freidenberg, 2008.

A diferencia de los partidos tradicionales latinoamericanos que generalmente se inician en el centro político, los partidos indígenas surgen en las periferias territoriales y van recogiendo apoyos de organizaciones dispersas de distintas zonas. Ejemplos de esta circunstancia constituyen los partidos indígenas de Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela (Alcántara y Marenghi, 2007: 69-70)

Asimismo, los estudios sobre sistema de partidos señala que una alta fragmentación del mismo y una institucionalización débil implican un incremento de la posibilidad de que surjan nuevos partidos (Mainwaring y Scully, 1996). Esta hipótesis también ha sido aplicada a fin de explicar el surgimiento de los partidos indígenas en algunos países de América Latina. Van Cott (2005) hace un estudio al respecto en seis países (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela) y concluye que una desalineación y una fragmentación del sistema de partido, además de la existencia de partidos izquierdistas electoralmente débiles permiten abrir el sistema de partidos para la entrada de partidos indígenas.

El estudio señala que, a excepción de Argentina, en los otros cinco sistemas de partido nacionales se registraron persistentes fragmentaciones en el periodo 1980-2002. Especialmente en Venezuela y Colombia cuando los partidos más elitistas erosionaron y surgieron numerosos partidos independientes desde la sociedad civil, así como partidos indígenas. Sin embargo, en Perú, a pesar del colapso del sistema de partido y de la alta fragmentación, los partidos indígenas tuvieron pobre rendimiento electoral (Van Cott, 2005: 215). Otros estudios muestran una situación similar registrada en Ecuador, donde se ha registrado un multipartidismo extremo entre 1978 y 2006 (Freidenberg, 2008).

En esta línea, Madrid (2005) sostiene que la diversidad étnica en América Latina no da lugar a la fragmentación del sistema de partidos en un país determinado sino que ésta se registra porque los partidos principales no representan a la población indígena⁴. A su vez, Mainwaring y

4 Un estudio sobre organizaciones políticas indígenas en Paraguay también señala que uno de los principales argumentos esgrimidos por los indígenas es que los partidos políticos nacionales no brindan suficiente espacio de participación a los pueblos indígenas y que esta era uno de las principales motivaciones para formar sus propios partidos políticos. Ver: Villalba, 2007. Asimismo, el trabajo de Sáenz de Tejada (2005) analiza la baja cuota de representación de los indígenas en el Congreso de Guatemala (12% como máximo) teniendo en cuenta la elevada población indígena en el país.

Scully (1996: 4, 19) señalan que en los sistemas débilmente institucionalizados existe mayor número de ciudadanos que tienen dificultad para identificar lo que representan los partidos más importantes de un país determinado. En contrapartida, los sistemas de partidos institucionalizados ayudan a absorber las fisuras sociales (cleavages) y las canalizan las exigencias políticas en una sociedad.

4. Participación electoral indígena en Paraguay

4.1. Situación de los pueblos indígenas

Tabla 1. Población indígena en Paraguay

Familia lingüística	Pueblo	Población
Guaraní	Guaraní Occidental	3.587
	Aché	1.884
	Mbya Guaraní	20.546
	Ava Guaraní	17.921
	Pai Tavyterä	15.494
	Guaraní Ñandeva	2.470
Mataco Mataguayo	Nivaclé	14.768
	Manjui	582
	Maká	1.888
Zamucó	Ayoreo	2.461
	Ybytosó	1.915
	Tomaräho	152
Lengua Maskoy	Toba Maskoy	2.072
	Enxet Sur	8.167
	Enlhet Norte	7.284
	Guaná	393
	Angaité	5.992
	Sanapaná	2.866
Guaicurú	Toba Gom	1.939
TOTAL		112.848

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

Actualmente, la población indígena en Paraguay asciende a 112.848 personas, según el Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012. En total son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas y cada pueblo posee una lengua propia.

En cuanto a la distribución demográfica, la Región Occidental del país (Chaco) registra un elevado porcentaje de población indígena en relación con el resto de la población. Específicamente en los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes, la población indígena llega al 40%, al 37% y al 24% respectivamente, según el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Asimismo, en la Región Oriental existen minorías significativas de población indígena en los departamentos de Amambay (12,1%), Canindeyú (11,1%) y Caaгуазú (8%).

Los indicadores socioeconómicos del III Censo muestran el elevado nivel de exclusión de la población indígena en general: en la educación formal, en promedio esta población cursó solo los tres primeros años de estudio escolar. El analfabetismo afecta al 37,6% de los indígenas mayores de 15 años. La tasa de participación laboral, respecto de la población total en edad de trabajar es apenas de 52,6%. En cuanto a la provisión de servicios básicos, solo el 2,5% de la población indígena accede a fuentes de agua potable (la gran mayoría solo tiene acceso a tajarar o río) y solo el 31,2% accede al servicio de provisión de energía eléctrica.

Los porcentajes de pobreza y de extrema pobreza entre los pueblos indígenas serían del 75% y el 60% respectivamente, más que la media nacional. Entre los indígenas menores de 5 años, el índice de pobreza extrema es del 63% (frente al 26% de media nacional) y el de desnutrición crónica, del 41,7% (frente al 17,5% de la media nacional) (MAG-FAO, 2014: 32).

Asimismo, en las últimas décadas, se ha incrementado la presión hacia los territorios de los pueblos indígenas, usurpaciones y desalojos de comunidades de sus tierras tradicionales. En la mayoría de los casos, el objetivo es el desmonte y cultivo de soja u otros cereales⁵ en la región Oriental y la cría de ganado en la región Occidental. Un total de 134

5 Principalmente desde la década del 90 los colonos brasileños empezaron a poseer latifundios en varios departamentos. Desde el 2000, la soja se convirtió en el principal producto de exportación del país, con una producción a gran escala y sin control sobre las consecuencias para la población y el medio ambiente (Souchaud, 2005: 17, 19; Riquelme, 2006: 31).

de las 493 comunidades indígenas no cuenta con tierra propia⁶. Además, 47 comunidades tienen problemas con relación al alquiler de sus tierras a terceros (para cultivos extensivos, pastura y extracción de madera y producción de carbón), 42 denunciaron apropiación indebida de sus tierras por parte de empresarios y 31 por invasión de campesinos. Además 23 comunidades tienen dificultades con superposición de títulos de propiedad. Estos problemas se reportan principalmente en los departamentos de Canindeyú, Caaguazú y Amambay (DGEEC, 2015: 35, 41, 43).

Esta situación ha implicado un aumento en la migración de los indígenas hacia las zonas urbanas, quienes la mayoría de las veces deben asentarse en las zonas periféricas y carecen de los servicios básicos. El Censo de 2012 indica que la distribución de la población indígena en la zona urbana asciende a 9.858 personas –8,7 % de la población indígena total del país– distribuidas en 7 departamentos.

4.2. Pueblos indígenas y partidos políticos

A pesar de la importancia cultural de los pueblos indígenas en la formación de la sociedad paraguaya, los principales y más antiguos partidos políticos –la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)– no hacen referencia alguna a los indígenas, ni en su declaración de principios ni en sus idearios.

Por otro lado, una de las principales características de la resistencia indígena a la imposición de pautas y valores de parte de la sociedad paraguaya ha sido su no participación política en ella. “Esta postura de los pueblos indígenas normalmente se ha manifestado en una indiferencia hacia los partidos políticos y a sus esfuerzos de proselitismo dentro de las comunidades indígenas” (Robins, 1999: 136).

El contacto directo de los pueblos indígenas con los partidos políticos fue mínimo durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), puesto que en general los políticos no tenían necesidad de hacer prose-

6 Los pueblos indígenas han sido uno de los grupos más afectados por el despojo de su territorio ancestral en Paraguay, donde las tierras públicas fueron vendidas sin tener en cuenta a los pueblos indígenas que las habitaban. En el periodo 1947-2007 más de 12.000.000 de hectáreas del patrimonio nacional de todo el país fueron repartidas sin ninguna planificación ni política agraria, siendo gran parte de ellas indígenas (Meliá, 2011: 328; 2014: 15).

litismo entre los indígenas, dado que la victoria del partido oficialista, la ANR, estaba asegurada. Sin embargo, esta situación cambió radicalmente luego del golpe militar de 1989, cuando los pueblos indígenas desplegaron varias formas de participación política para expresar sus demandas de tierra y de mejores condiciones de vida.

Además, los políticos se dieron cuenta del caudal de votos que representaban las comunidades indígenas, donde iniciaron campañas proselitistas y procesos de afiliación partidaria. Las agrupaciones políticas que en mayor grado han marcado presencia en las comunidades fueron los dos partidos tradicionales ANR y PLRA, además del entonces novel Partido Encuentro Nacional. Las estrategias principales utilizadas para “ganar” el voto indígena fueron la provisión de víveres y de alcohol, la influencia desplegada sobre líderes y maestros de las comunidades, además de las promesas de una serie de obras viales o de infraestructura en las comunidades, que en su gran mayoría no fueron cumplidas (Kidd, 1997: 32-43).

No obstante, en las elecciones celebradas en los años posteriores hasta la actualidad, algunos partidos políticos han incluido a indígenas en su lista de candidatos a cargos electivos, principalmente para la ocupación de cargos en las Juntas Municipales y las Juntas Departamentales.

Pueden mencionarse varios ejemplos puntuales como: René Ramírez, indígena Enlhet, del departamento de Presidente Hayes, electo convencional constituyente en representación del PLRA (Harder Host, 2001, p. 135). Igualmente, Faustina Alvarenga, accedió a la concejalía departamental de Central por el Partido Encuentro Nacional en el periodo 1993-1997 (Soto, 2014: 15). Susana Pintos y Severo Flores, del pueblo Guaraní Occidental; Cirilo Pintos, del pueblo Nivaclé y Juan Giménez, del pueblo Enxet, fueron concejales municipales de Mariscal Estigarribia por el Partido Encuentro Nacional (PEN), en el periodo 2001-2006. También Hipólito Acevei, del pueblo Guaraní Occidental, fue concejal departamental en Boquerón, por el PEN, en el periodo 1998-2003. También un indígena fue concejal municipal por el PLRA en el distrito de Minga Porá en el periodo 2003-2008 (Villalba, 2007).

También en los comicios nacionales de 2008, Margarita Mbywangi, del pueblo Aché, fue candidata a la Cámara de Senadores por el grupo Tejojoja, pero no obtuvo los votos necesarios para acceder al cargo. 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 Enxet Norte (Soto, 2014: 16).

En las elecciones nacionales de 2013, el movimiento Kuña Pyrenda tuvo tres candidatas indígenas al Senado, dos candidatas al Parlasur y cinco candidatas a la Junta Departamental de Boquerón. La Concertación Frente Guazú postuló a un candidato a gobernador y nueve candidatos a miembros de Junta Departamental de Boquerón, y el Movimiento Independiente Constitucionalista en Alianza (MICA) tuvo un candidato a senador, según el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE 2013). El documento señala, además, que ningún partido o movimiento político se atribuyó la representación de los intereses indígenas ni hubo visibilidad de los candidatos indígenas durante la campaña” (MOEUE, 2013: 29).

En efecto, la relación de los indígenas con los partidos políticos continúa siendo relativamente marginal, más allá de ciertas situaciones coyunturales y de las relaciones circunstanciales que puedan tejerse entre políticos e indígenas. En general, los partidos políticos recurren a los pueblos indígenas en épocas de elecciones y con la utilización de estrategias de cooptación o clientelismo (Villalba, 2007; Soto, 2014: 17-18).

4.3. Legislación referente

El marco legal en favor de los derechos de los pueblos indígenas se ha fortalecido de manera significativa en las últimas décadas. Esta situación se registró especialmente en el régimen jurídico internacional, pero ha tenido repercusiones favorables en los diferentes países y lo mismo ha sucedido con Paraguay. Dentro de este corpus de derechos se contempla el derecho a la participación.

Al respecto, el Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, instrumento jurídico más importante de salvaguarda de los derechos indígenas estipula que los pueblos indígenas deben gozar “sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía” (Art. 4) y que los miembros de dichos pueblos deben “ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país” (Art. 8). A nivel

nacional, en Paraguay, se encuentra vigente la ley 294/94 que ratifica el Convenio 169.

También la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, aprobada por la ONU, en 1969, sostiene en su Artículo 5 que los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos políticos, “en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas”. Paraguay es signatario de esta convención, la cual se traduce en la Ley N° 2128/03.

A pesar de su carácter no vinculante, la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas también establece en su Artículo 5 que:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado”. Además, el artículo 18 sostiene que “Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones”.

En su Constitución Nacional, aprobada en 1992, Paraguay reconoce el derecho a la participación de los pueblos indígenas. El Artículo 65 estipula que:

“Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales”.

Además, la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, en su Artículo 1 declara que:

“Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional...”

Específicamente sobre el derecho a la participación política, la ley 5/92 aprueba la adhesión de Paraguay al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo 5 expresa taxativamente:

“Todos los ciudadanos gozarán (...) y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Los derechos humanos son interdependientes y están relacionados entre sí, por tanto el derecho a la participación política se encuentra estrechamente vinculado a todos los demás derechos políticos en general y a los derechos indígenas. En la Tabla N° 2 se registran los principales instrumentos legales de salvaguarda del derecho de los pueblos indígenas a la participación, así como sus derechos políticos en Paraguay.

Tabla 2. Régimen legal del derecho a la participación política de los pueblos indígenas en Paraguay

Instrumento	Carácter	Ámbito	Año
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Vinculante	Internacional	1966
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Vinculante	Internacional	1965
Convención Americana de Derechos Humanos	Vinculante	Internacional	1969
Carta Democrática Interamericana	Vinculante	Internacional	2001
Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes	Vinculante	Internacional	1989

Instrumento	Carácter	Ámbito	Año
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas	No vinculante	Internacional	2007
Constitución Nacional	Vinculante	Nacional	1992
Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas	Vinculante	Nacional	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.	Vinculante	Nacional	1992
Ley N° 2128/92 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial.	Vinculante	Nacional	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.	Vinculante	Nacional	1993

Fuente: Elaboración propia

Paraguay ha ratificado los tratados internacionales de relevancia, a fin de garantizar elecciones periódicas democráticas, así como la no discriminación en el goce y ejercicio de los derechos políticos. Sin embargo, específicamente en ninguna ley electoral del país se menciona de manera específica a los pueblos indígenas. Este marco regulatorio de las elecciones 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. Además, el Código Penal (Ley n. 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.

4.4. Movimientos políticos indígenas en Paraguay

En la primera década del siglo XXI se originaron dos organizaciones políticas indígenas en Paraguay: el Movimiento 19 de Abril (M19), en 2000 y el Movimiento 11 de Octubre (MIO), en el 2001. Ambos movimientos políticos⁷ surgieron en la Región Occidental del país, en los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón, respectivamente, zonas con población indígena significativa.

El Movimiento Indígena 19 de Abril fue la primera organización indígena de carácter político que se originó en el Paraguay, en octubre de 2000 en el departamento de Presidente Hayes, específicamente en el seno de la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBH). Adoptó el nombre “19 de abril” porque esa fecha tiene un *“significado de protesta por los abusos cometidos por los gobiernos en contra de los pueblos indígenas”*⁸.

El M19 se constituyó en una organización política indígena de carácter regional, con el objetivo de defender las reivindicaciones indígenas, relacionadas con el cese de la explotación en las estancias, la sustracción de tierras ancestrales y el avasallamiento de su cultura. Estuvo integrado por indígenas de los pueblos Lengua, Enxet, Nivaclé, Sanapaná, Toba Qom y Angaité.

Según declaraciones de los indígenas publicadas en la prensa, el M19 se constituyó en una alternativa política para los indígenas, ante la escasa apertura de los partidos políticos tradicionales. Su dirección estuvo a cargo de un Consejo Político Religioso Indígena constituido por 27 líderes de comunidades indígenas del Chaco.

Posteriormente surgió el Movimiento 11 de Octubre (MIO), que fue presentado oficialmente en Filadelfia, departamento de Boquerón, en

7 A los fines de este estudio, se entiende movimiento político como la agrupación de personas que a través de los mecanismos electorales pretende acceder al poder. Según la legislación paraguaya, se constituye en una agrupación que aún no ha cumplido todos los requisitos pertinentes exigidos por el Tribunal Electoral de la Capital para conformarse como partido político. Es considerado como una entidad de carácter transitorio. No obstante, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Electoral, el movimiento político es reconocido como persona jurídica de derecho público interno, desde el momento que es reconocido por la Justicia Electoral. Según el Art. 88 del Código Electoral, “se aplicarán a los movimientos políticos, en lo que fuere pertinente, todas las disposiciones relativas a los partidos políticos”.

8 El 19 de abril de 1940 grupos indígenas habían protestado por no ser invitados por la OEA a participar del Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en Pátzcuaro, México.

abril de 2001. El nombre fue elegido porque se constituye en el día previo al descubrimiento de América. La organización surgió a instancias de varios líderes indígenas, que tenían trayectoria política en los partidos tradicionales, especialmente en el Partido Encuentro Nacional (PEN). En efecto, tres miembros activos del MIO ocuparon cargos en la Junta Municipal, en representación del PEN, en el municipio de Filadelfia y uno de ellos integró la Junta Departamental de Boquerón (Villalba, 2007).

Entre los objetivos del MIO se incluyeron específicamente los siguientes puntos:

“Fortalecer el protagonismo diferenciado de los pueblos indígenas en la vida cotidiana e institucional dentro del departamento de Boquerón; encaminar educación cívica en las comunidades y diseñar colectivamente estructura y formas de participación política de los pueblos indígenas del departamento. Participar con candidatos propios en las elecciones municipales, departamentales y nacionales y diseñar la gestión participativa de los pueblos indígenas en los órganos de gobierno local, departamental y nacional”.

Este movimiento político fue integrado por indígenas de los pueblos Nivacle, Guaraní, Angaité, Ayoreo, Guaraní Ñandeva, Lengua y Maskoy. Su estructura organizativa incluyó a un coordinador general, un asesor, un secretario y cuatro miembros del Comité Político, además de un grupo de acompañamiento.

Ambos movimientos participaron de las elecciones nacionales en 2003 y compitieron por cargos en las juntas departamentales en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, situados en la Región Occidental. Posteriormente, en los comicios de 2008 participó únicamente el M19. No obstante, en las dos ocasiones, ninguna de las dos agrupaciones pudo presentarse de manera autónoma e independiente, sino bajo auspicios de otros partidos políticos. Esta situación se debió a que no contaban aún con el reconocimiento de la Justicia Electoral porque no pudieron reunir todos los requisitos exigidos por la Ley Electoral (estatutos, inscripción en el Registro Cívico Permanente, entre otros).

El M19 se presentó bajo patrocinio del Partido Patria Libre y en el marco de una coalición denominada Izquierda Unida, que aglutinó a partidos y organizaciones sociales como: Partido de los Trabajadores, Co-

riente Gremial Campesina, Movimiento por la Igualdad, Movimiento de Recuperación Democrática, Corriente Sindical y Social y Corriente Vecinal Popular. A su vez, el MIO se presentó bajo la chapa electoral del Partido País Solidario pugnando por los cargos a gobernador, diputado y concejales departamentales⁹. En las elecciones de 2008, el M19 participó bajo la chapa del Partido de los Trabajadores.

En todos los casos mencionados, los resultados fueron adversos y obtuvieron escasos votos. La causa de esta situación fue atribuida por los mismos indígenas y observadores externos¹⁰ principalmente a las extendidas prácticas clientelistas de los partidos políticos tradicionales, la escasez de recursos económicos, entre otros factores. Otro motivo mencionado fue la ausencia de una estructura organizativa de movimiento social, como precedente a la formación de una organización política con fines electorales.

4.5. Primer movimiento político indígena autónomo

Con miras a las elecciones nacionales de abril de 2018 se conformó el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP). Esta entidad se constituyó en el primer movimiento político indígena que participó de manera autónoma –esto es sin el auspicio de otro partido– en las elecciones generales. Sus integrantes se postularon a cargos de nivel nacional como la Cámara de Senadores, Cámara de Diputados y el Parlamento del Mercosur (Parlasur). Fue la primera organización indígena en el país que pretendió constituirse en una estructura autónoma para la participación electoral de los pueblos indígenas.

La lista estuvo encabezada por el arquitecto indígena Gerónimo Ayala, del pueblo Mbya Guaraní, quien aspiró a convertirse en el primer senador indígena en el país. El candidato también es el primer indígena que recibió el título de arquitecto en el país. Su carrera la cursó mediante una beca en la Universidad Nacional de Itapúa¹¹. Además de él, también se presentaron listas de candidatos para: la Cámara de Senadores, el Par-

9 Los candidatos indígenas habían sido elegidos por votación durante una asamblea, donde participaron unos 200 líderes de comunidades indígenas.

10 Ver: Villalba, 2007.

11 <https://www.univision.com/noticias/america-latina/por-primera-vez-un-movimiento-politico-indigena-se-presenta-a-las-elecciones-en-paraguay>

lasur, 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 a pesar de que se inició entre los indígenas, también está conformado por integrantes no indígenas. Esta cuestión se enmarca dentro de la “democracia intercultural¹²” propugnada por la organización y cuyo lema es “una voz, diversos pueblos”¹³. El mencionado concepto se ha incorporado en los ámbitos académico y político como una innovación procedente del surgimiento de los nuevos actores sociales que plantean variadas demandas a los Estados, así como la ampliación de la representación y la participación. Implica, además, nuevas prácticas políticas que permitan la inclusión de los nuevos actores, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas. Sin embargo, en la práctica también ha sido complicado el proceso de integración entre indígenas y no indígenas al interior del movimiento.

“Yo creo que deberían (los pueblos indígenas) tener partidos propios. Porque mirando a los otros países de América del Sur que tienen más población indígena, ellos (los pueblos indígenas) se están organizando, en cada país se están organizando políticamente (...) Y a mí me gustaría que más adelante, en cinco o diez años, que seamos nosotros nomás los candidatos (...) porque ahora están todos mezclados y yo no estoy tanto de acuerdo con eso. Y estábamos con discusiones en el grupo con eso, porque aunque los no indígenas quieren apoyar y ayudar a los pueblos indígenas, pues ellos tienen diferentes ideas...”, explica un integrante del MPIP, del pueblo Mbya Guaraní, del departamento de Itapúa.

Para el reconocimiento oficial del movimiento por parte de la Justicia Electoral, en tres meses, recolectaron más de las 15.000 firmas requeridas por la legislación electoral. La colecta fue realizada por indígenas de diversos pueblos en varias localidades del país¹⁴. Muchas de estas firmas

12 La democracia intercultural todavía carece de una definición precisa y sus rasgos institucionales están en proceso de confección (Mayorga, 2016: 87).

13 <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/mbya-guarani-de-itapua-junta-firmas-y-busca-la-senaduria-1593163.html>

14 <http://www.ultimahora.com/movimiento-indigena-prepara-sus-internas-n112837.html>

fueron obtenidas mediante el apoyo de paraguayos residentes en Argentina, EE.UU., España, quienes recolectaban las firmas y enviaban las planillas a través del servicio de correos privado. Las planillas también eran enviadas por el sistema de mensajería telefónica whatsapp a las comunidades del Chaco y como los indígenas no contaban con impresoras, entonces copiaban las planillas de forma manuscrita y firmaban, de acuerdo con lo explicado por el candidato indígena¹⁵.

De manera previa, dos años antes realizaron algunas consultas con líderes de los pueblos indígenas en todo el país¹⁶. Entre las reivindicaciones principales de la organización figuran: la protección de los derechos indígenas de acceso a la tierra, educación y salud, así como la protección del medio ambiente y la generación de comunidades autosustentables.

“Cuando Gerónimo lanzó por primera vez el movimiento no había interés en Itapúa, especialmente en las comunidades indígenas en ese movimiento. Y ese fue el primer obstáculo. Entonces Gerónimo tuvo que salir a otros departamentos y hacer esa campaña”, explicó un integrante del pueblo Mbya Guaraní, en el departamento de Itapúa.

Respecto a la formación de un movimiento o partido político propio o exclusivamente de los pueblos indígenas en Paraguay, la mayoría de los entrevistados manifestó su acuerdo.

“Iporäta la oïro petëi partido indígena kuete porque oajudaveta, ohechaveta la necesidad de los indígenas”¹⁷, expresa una integrante del pueblo Avá Guaraní, departamento de Canindeyu.

“Estoy de acuerdo con eso (que los indígenas se presenten como candidatos a cargos electivos), para que se haga bien a la comunidad, para que podamos vivir bien. Lo importante es que le acompañen a los jóvenes”, expresó un joven integrante del pueblo Enlhet, departamento de Boquerón.

15 <http://www.ultimahora.com/los-indigenas-vemos-importante-la-inclusion-que-una-democracia-sea-intercultural-n1114438.html>

16 <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/movimiento-nativo-competira-por-bancas-en-el-congreso-1562306.html>

17 “Va a ser bueno que exista un partido exclusivamente indígena porque ayudará más (a los indígenas), sabrá mejor cuáles son las necesidades de los indígenas” (Traducción propia).

*“Chéve roguãra iporã ña guãhéramo peteĩ cárgope, pue ñande jarekoma oportunidad, ja conocema umi autorida kuérape ha ñañeẽkuama: ‘che aipota péva che pueblo pe guãra che aipota amo’ã”*¹⁸, argumenta una excandidata del pueblo Aché, departamento de Canindeyú.

“La participación en política de los pueblos indígenas me parece que es algo inevitable, el relacionamiento con las autoridades. Yo fui candidato de un partido (...) y me parece que ese relacionamiento te permite conocer a muchas autoridades, resolver los problemas internos de la comunidad y la lucha que tiene la comunidad. Y las gestiones te facilita mucho demostrando tu perfil de dirigente, tu perfil de liderazgo de una comunidad...”, manifestó un excandidato del pueblo Aché, en el departamento de Canindeyú.

Sin embargo, otros indígenas también expresaron sus dudas con respecto a la posibilidad de que un movimiento o partido político autónomo se encuentre en condiciones de competir con otros partidos tradicionales y conseguir buenos resultados. Además, indican que un movimiento indígena debería iniciarse con una convocatoria nacional a todos los pueblos indígenas.

“Yo creo que todavía no está en condiciones de lanzarse (el MPIP) y buscar una unidad a nivel nacional como pueblo indígena. Yo creo que es un deseo, pero ese deseo tiene que ser trabajado por todos, no solamente por los Mbya, tiene que ser para todos. Creo que tiene que ser una gran convocatoria a nivel nacional. Y yo creo que ellos por sí mismos no van a prosperar. Necesitan un equipo (...) tener un equipo de asesores que te permite orientar hacia dónde caminar y cuál sería tu discurso para poder llegar en el Parlamento”, expresó un excandidato, del pueblo Aché, en el departamento de Canindeyú.

Finalmente, en las elecciones de 2018 el MPIP obtuvo 25.000 votos y el candidato manifestó su alegría por los votos obtenidos, teniendo en cuenta que era una figura completamente nueva en política, sin estruc-

18 “En mi opinión será bueno que accedamos a algún cargo. Porque nosotros ya tenemos oportunidad, ya conocemos a las autoridades y ya sabemos pedir: ‘yo quiero esto para mi pueblo, o quiero aquello otro’” (Traducción propia).

tura ni recursos para solventar una campaña masiva¹⁹. No obstante, al igual que la Alianza –principal coalición opositora– así como varios movimientos y partidos minoritarios²⁰, denunciaron irregularidades generalizadas en el recuento de votos. A través de su cuenta en la red social Twitter, los miembros del MPIP indicaron que les llegaban mensajes de todo el país y del extranjero denunciando robos de muchísimos votos. “Nos roban nuestra tierra y ahora nuestros votos”, expresaba el tuit²¹.

“La parte negativa (del movimiento) es que había poco apoyo y también mucha gente de la sociedad no sabía del movimiento (...) Estábamos luchando tanto para que la sociedad conozca el movimiento (...) Ese fue un obstáculo, el desconocimiento de la sociedad del movimiento y de los pueblos indígenas incluso”, explica un integrante del MPIP, integrante del pueblo Mbya Guaraní, del departamento de Itapúa.

5. Barreras formales a la participación indígena en procesos electorales

5.1. Derecho a elegir

En Paraguay existen factores de tipo legal e institucional relacionadas con disposiciones del régimen electoral –especialmente el Código Electoral– y que limitan la participación indígena. Las principales barreras que deben enfrentar los potenciales votantes indígenas pueden ser resumidas en estos tres aspectos principales: ausencia de mecanismos de acción afirmativa y de legislación diferenciada sobre participación electoral indígena, elevada concentración de locales de votación e insuficiencia de procedimientos de cedulaación.

a) Ausencia de mecanismos de acción afirmativa y de legislación diferenciada

El objetivo de las medidas afirmativas es que los pueblos indígenas puedan competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su dere-

19 <http://www.abc.com.py/nacionales/contento-con-caudal-electoral-1696324.html>

20 <http://www.abc.com.py/nacionales/fiscalia-reposito-73-denuncias-electorales-1695852.html>

21 <http://www.abc.com.py/nacionales/movimiento-indigena-se-suma-a-las-denuncias-1696839.html>

cho ciudadano a ser elegido y en algunos casos, estas medidas también favorecen la participación de los votantes. Uno de estos mecanismos constituye la circunscripción especial en zonas donde los pueblos indígenas tengan elevada proporción de población (un ejemplo en Paraguay es el departamento de Boquerón). La existencia de una circunscripción indígena también implicaría un aumento de centros de votación, así como posiblemente una mayor divulgación de información y capacitación sobre el proceso electoral e implicación por parte de las comunidades indígenas de la circunscripción.

Actualmente ni siquiera existe una legislación diferenciada sobre participación electoral indígena. A pesar de que la misma Constitución Nacional y otras leyes reconocen la participación de los pueblos indígenas²², no se hace referencia específica a su participación en los procesos electorales²³.

“Hubo muchísimas trabas (para participar en las elecciones), porque la Justicia Electoral también nos pone en las mismas leyes que los otros movimientos. Tuvimos que cumplir todos los requisitos como todos, ¿verdad? No tuvo en cuenta en ninguna parte: ‘Este es indígena y tenemos que hacer diferente’”, expresó un integrante del MPIP, del pueblo Mbya Guaraní, en el departamento de Itapúa.

b) Elevada concentración de locales de votación

En Paraguay la distribución de los locales de votación se realiza conforme al Código Electoral. El informe de la Observación Electoral de la Unión Europea sobre las elecciones de 2013 señala la elevada concentración de mesas receptoras de voto. Debido a esta situación muchos electores –principalmente en zonas rurales– deben recorrer largas dis-

22 El artículo 65 señala que “Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, ésta Constitución y las leyes nacionales”. Además, la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, declara que “Esta Ley tiene por objeto la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional...”.

23 El marco regulatorio de 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. Además, el Código Penal (Ley n. 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.

tancias para llegar a un puesto de votación y ejercer su derecho al voto. La UE recomienda la habilitación de más mesas receptoras de voto cerca de núcleos de población rural (MOE UE, 2013: 8). Lo mismo recomienda el informe de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) del 2013 (Quiroga, 2013: 83).

Los sitios donde los indígenas ejercen el derecho al voto no tienen una localización especial considerando las características de la población indígena (López, 2015: 19). En general, las comunidades indígenas se encuentran alejadas de las rutas principales y disponen de escasos medios de transporte para llegar a los locales de votación. Estas circunstancias se registran principalmente en los departamentos de la Región Occidental, a pesar de que en varios distritos existe mayor concentración de población indígena. Precisamente en las elecciones de 2013, solamente 3 de los 43 locales de votación habilitados en el Chaco estaban situados en comunidades indígenas y los 40 restantes estaban ubicados a más de 20 kilómetros de cualquier comunidad (Quiroga, 2013: 61).

Al respecto, el informe de la MOE UE de las últimas elecciones generales de 2018 señala que si bien, desde las últimas elecciones hubo un aumento significativo del número de mesas electorales, éstas fueron situadas en los mismos centros de votación existentes en 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 Hayes. Anteriormente los indígenas debían trasladarse ida y vuelta a Pozo Colorado, distante a 20 kilómetros²⁴.

Al respecto, durante la encuesta “Conocimiento y participación electoral” realizada en el marco del proyecto “Participación de los ciudadanos en los procesos electorales y democráticos”, un 37% de los participantes indicó que no existía un local de votación cercano a su comunidad y un 8% desconocía dicha información. Específicamente en el departamento de Concepción, casi la totalidad de los indígenas encuestados manifestaron que no existía ningún local de votación cercano a sus comunidades y el resto manifestó que desconocía dicha información.

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

c) **Insuficiencia de procedimientos de cedulación**

En la encuesta mencionada anteriormente, se presenta la pregunta: ¿La presentación de la Cédula de Identidad es el único documento requerido para poder votar? A este interrogante el 89% de los indígenas encuestados respondió correctamente al afirmar que la cédula de identidad es el único documento necesario para poder votar.

No obstante, son limitadas las campañas de cedulación realizadas en sectores específicos históricamente discriminados, como los pueblos indígenas. Al respecto, el MOE UE señala que los departamentos del Chaco y las comunidades indígenas constituyen áreas geográficas y grupos de población donde todavía hay grupos importantes de adultos sin identificar. Por tanto insta al TSJE a continuar con las campañas de cedulación masiva en dichas zonas (MOE UE, 2013: 44, 55). Además, una persona que no cuenta con cédula no obtiene la atención de los partidos políticos (Semillas, 2016: 6).

De acuerdo con el último Censo Indígena de 2012, del total de población indígena en Paraguay, unas 36.187 personas no contaban con cédula de identidad –cerca del 30%– y 4.565 figuran como no reportados (DGEEC, 2012: 255). Al respecto, el informe de la Relatora de la ONU sobre Derechos Indígenas señalaba que “subsisten todavía problemas con la provisión de documentos nacionales de identidad a los indígenas” (ONU, 2015: 8).

5.2. Derecho a ser elegido

En la vertiente del “derecho a ser elegido”, existen aún mayor número de barreras formales para los potenciales candidatos indígenas a cargos electivos. Los obstáculos legales pueden ser resumidos en: ausencia de mecanismos afirmativos, falta de identificación específica de votantes indígenas, escasa o nula representatividad para el control de las mesas de votación.

a) **Ausencia de mecanismos afirmativos**

El marco legal paraguayo no menciona ni establece ninguna medida afirmativa o mecanismo de representación especial para los pueblos indígenas (cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripcio-

nes especiales y los umbrales electorales excepcionales). Por tanto, si los indígenas desean postularse a cargos electivos deben hacerlo a través de partidos políticos y a través de los mecanismos internos de selección de candidatos.

“Sabemos que es difícil acceder a esos lugares (lugares en las listas de candidatos de diferentes partidos) por el sistema mismo que se utiliza para poder llegar a esos lugares. No es un sistema que te facilite. Es un sistema que te obstaculiza por el simple hecho de que uno es un movimiento pequeño y otros (partidos) son los dueños de ese lugar (los cargos en pugna)”, argumenta una candidata indígena del pueblo Nivaclé, del departamento Central.

Los mecanismos de representación especial 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 las vías regulares de los sistemas electorales. En suma, se constituyen en los principales medios para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

b) Falta de identificación específica de votantes indígenas

El Código Electoral no posee ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas. El Padrón Electoral, en ninguna circunscripción, incluye distinciones respecto de la condición de los votantes y 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 conocer las características sociopolíticas que estructuran la participación indígena en el sistema electoral.

Esta ausencia total de información sobre el voto indígena y su nula visibilidad limita la capacidad de negociación de los candidatos indígenas en el ámbito partidario y de los mismos pueblos indígenas en el sistema político nacional (Prieto, 2013: 85-86).

“Yo creo que debe haber padrones indígenas en donde los indígenas estén diferenciados (...). En este momento el sistema electoral solo permite que (las candidaturas) solo sean a través de los partidos reconocidos, ¿verdad? (...) porque con este sistema electoral, de la forma en que está diseñado no es para que los que tengan

menos tengan posibilidades, no es para tener igualdad de oportunidades”, señala una excandidata del pueblo Guaraní Occidental, del departamento Central.

Al respecto, el informe del MOE UE 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”. Al respecto recomienda el registro civil de pueblos indígenas como una forma que permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos (MOE UE 2018: 10, 40).

c) **Exigencias para la formación de partidos políticos**

La participación electoral de los pueblos indígenas en cuanto a formación de partidos propios está obstaculizada por los numerosos requisitos existentes para el reconocimiento de los partidos políticos. Además, los trámites pertinentes deben ser realizados de manera centralizada en el Tribunal Electoral de la Capital²⁵.

“En este momento el sistema electoral solo permite (la presentación de candidatos) a través de los partidos reconocidos”, señala al respecto una indígena excandidata, del pueblo Guaraní Occidental, en el departamento Central.

Asimismo, el Código Electoral no permite la formación de partidos regionales, los cuales requieren gastos menores (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.) que los partidos nacionales. Además, es posible que una vez que los partidos se hayan establecido a nivel local o regional se proyecten a nivel nacional (Van Cott, 2003: 34). De hecho, uno de los principales obstáculos mencionados por los candidatos indígenas a algún cargo electivo ha sido la falta de recursos económicos para visitar comunidades indígenas en todo el país, más aun teniendo en cuenta el difícil acceso a algunas aldeas debido a la falta de caminos en buenas condiciones.

25 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. Estos requerimientos dificultan el registro de partidos por parte de grupos regionalmente concentrados o minoritarios y poblaciones indígenas (MOEUE, 2013:18).

“Los obstáculos que vemos siempre (...) No tenemos la facilidad de contar con los medios para trasladarnos y llegar a los compañeros y compañeras”, enfatizó una candidata indígena del pueblo Nivaclé, del departamento de Central.

Si bien la legislación electoral paraguaya consiente la formación de movimientos políticos para las elecciones departamentales y municipales, éstos poseen carácter transitorio. Por lo tanto, su formación requiere más recursos, pues para cada elección debe realizarse de nuevo el proceso completo de reconocimiento de cada movimiento (Villalba, 2017: 250).

“A este movimiento indígena le llevó mucho esfuerzo conseguir las firmas, etc. (...) Con este sistema electoral, la forma en que está diseñado, no es para que los que tengan menos tengan posibilidades. No es para tener igualdad de oportunidades (...) El sistema electoral no solamente pone barreras, sino que está sujeto al bipartidismo”, asegura una indígena excandidata, del pueblo Guaraní Occidental, en el departamento Central.

d) Escasa o nula representación para el control de mesas de votación

La legislación electoral paraguaya establece que la integración de las mesas de votación corresponde a los partidos con mayor representación parlamentaria. De acuerdo con el Código Electoral (Art. 177), las mesas de votación estarán integradas por tres miembros nombrados por el Juez Electoral *“de entre los candidatos propuestos por los partidos políticos con mayor número de bancas en el Congreso, pero sin que puedan estar en la misma mesa más de un miembro del mismo partido político”*.

Aunque la interpretación de este artículo restringe dicha nominación a los tres partidos más grandes, en la práctica incluso el 89% de los integrantes proceden de solamente los dos partidos tradicionales: PLRA y ANR, dada su gran capacidad operativa (por ejemplo: asisten de manera puntual y organizada a los locales de votación para la integración de las mesas, cuentan con voluntarios, etc.). En contrapartida, en general se registra el ausentismo de los integrantes de mesa por el tercer espacio o partidos menores, debido a su déficit de recursos (Semillas, 2016: 31).

Esta situación quedó en evidencia en las elecciones generales de 2018. Por ejemplo, el MPIP, al igual que todos los partidos y movimientos minoritarios, no contaba con recursos humanos para el control de las 21.000 mesas de votación distribuidas en todo el país, a fin de evitar irregularidades o fraudes en los conteos y en la elaboración de las actas²⁶.

Lo mismo ocurre con la integración de las juntas cívicas²⁷, que según la legislación, se encuentran conformadas únicamente por los principales partidos políticos y por tanto “funciona sobre la base de un pluralismo limitado (...), dado que la proporción de representación de partidos tradicionales afecta al pluralismo, limitando su capacidad de participar del proceso de manera formal. Incluso el propio TSJE propuso suprimir las juntas cívicas porque argumenta la pérdida de control del proceso de elecciones principalmente en los aspectos económico y logístico (Idem, 25).

Al respecto, la misión de observación de la UE recomendó una composición más plural que la actual de las mesas receptoras de voto y las juntas cívicas, integradas en la actualidad por cinco miembros. En su informe aconseja el sorteo como mecanismo de asignación de miembros de las mesas electorales y de las juntas cívicas y también recomienda una retribución económica a los integrantes por sus servicios a la Justicia Electoral, dado que su contribución a los procesos electorales es de una importancia. Argumenta que “una compensación económica no sólo sería un apropiado reconocimiento público a su labor, sino también una forma de evitar el absentismo y fomentar el compromiso de sus miembros” (MOE UE, 2013: 43).

Además, en general los partidos no tradicionales poseen menos recursos humanos para el control de las mesas de votación, cuya conformación es un tema relevante dada la centralidad de la mesa en todo el proceso electoral. A esto se suma el hecho de que el proceso de carga de votos no se encuentra legislado ni estandarizado, lo cual contribuye a la escasa transparencia del escrutinio (Semillas, 2016: 36-37).

26 <http://www.abc.com.py/nacionales/contento-con-caudal-electoral-1696324.html>

27 Según la Ley 635/95, que Reglamenta la Justicia Electoral, las Juntas Cívicas son organismos auxiliares y transitorios de cinco miembros en cada jurisdicción y parroquia. Su función es distribuir útiles electorales, acreditar veedores y recibir las actas de escrutinio de votos de los miembros de mesa de votación. Los miembros serán designados por los tribunales electorales,

6. Barreras no formales a la participación indígena en procesos electorales

6.1. Derecho a elegir

Además de los vacíos legales y las barreras formales del marco electoral que obstaculizan la participación electoral indígena, también existen factores no formales que están relacionados con el modo tradicional de “hacer política” en Paraguay. Estas limitaciones afectan no solamente a los indígenas, sino a gran parte de la población electoral. Los factores relacionados con el derecho a elegir pueden resumirse en tres principales: mercantilización del voto indígena, escasa comprensión del procedimiento de votación y dificultades para llegar a los locales de votación.

a) Mercantilización del voto indígena

La mercantilización de votos es una expresión del clientelismo político vigente hace décadas en Paraguay. Específicamente, luego del derrocamiento del gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner (1954-1989) se ha constituido en una práctica usual en las diferentes elecciones municipales y generales del país, por parte de la mayoría de los partidos políticos. Si bien puede funcionar mediante dinero público o privado, el partido de gobierno posee mayor acceso a bienes del Estado para dicha práctica (Caballero, 2003: 265).

El compromiso del voto se da mediante una relación de conveniencia. Usualmente, los operadores políticos entregan víveres, medicamentos, bebidas alcohólicas y dinero en efectivo, a cambio de votos. Las necesidades apremiantes en zonas rurales o suburbanas constituyen el caldo de cultivo propicio para el afianzamiento de estas prácticas, a pesar de que están penadas por la legislación nacional²⁸. Algunos testimonios de los indígenas al respecto son:

“Los indígenas se meten con los partidos políticos (...) finalmente se fanatizan y responden al partido y no responden a su pueblo (...) Hay discursos de algunos dirigentes muy buenos (...) pero que no está muy internalizado. Son solo discursos. Porque hay una incoherencia entre discursar, decir que todo está mal y des-

28 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.

pués te vas, te ponés la camisa colorada y le aplaudís a tu verdugo”, enfatiza una excandidata del pueblo Guaraní Occidental, del departamento Central.

“Desde que yo me intereso en lo que pasa con las comunidades indígenas y los políticos, ahí yo me di cuenta de que hay un abuso y se violenta el derecho a la votación de conciencia. Sin embargo, quedan esos problemas que se sienten, por más que promete el candidato, la candidata, que va a solucionar. Sabiendo que no va a hacer. Entonces va a conseguir los votos (de los indígenas) solamente a través del dinero. El dinero termina, pero los problemas no terminan (...) Algunos dan dinero, otros dan víveres (...) Nosotros mismos vimos. Y le toma de la mano al votante y le lleva a la mesa (de votación) donde está su candidato”, explica una candidata indígena del pueblo Nivaclé, del departamento Central.

“Che añeẽ la che partidore (ANR) mbaẽichápa la oñe conduci ajepa, mbaẽichápa la oactua. Entonces imposiblema la nde mboriahuro la enfrenta upéva porque haẽ kuéra (el partido) ja oñemaneháma a base de económicamente. Agã oikótavove la voto, upe 4x4 oĩporaveva omoĩngue (en la comunidad) (...) Algunas veces sí, ogueru soò umicha, bebida umía (...) campañape ha uperire ndaiporiveima mbaève (...) Campaña pente la ojepuru péicha. Ha upei ja ndaiporiveima la manduã (...) Ha entonces upéa la che ahecháva”²⁹, explica un líder indígena del pueblo Avá Guaraní, en el departamento de Canindeyú.

Además del ofrecimiento habitual de víveres, medicamentos o dinero, en las comunidades indígenas, la mercantilización del voto se traduce en dos prácticas principales: los “corralones” y los “arrees”. 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”. La práctica mencionada fue observada en las elecciones nacionales de 2013 en siete ocasio-

29 “Yo hablo sobre mi partido (la ANR) sobre la forma en que se conduce, de qué manera actúa. Es imposible cuando sos pobre enfrentar eso porque ellos (el partido) se manejan sobre una base económica. Cuando es época de elecciones los vehículos 4x4 más lindos ingresan a las comunidades (...) Algunas veces sí traen carne, bebidas durante la campaña, pero después ya no dan nada. Solo durante la campaña tienen esta práctica y después ya no se acuerdan de nada. Eso es lo que yo veo” (Traducción propia).

nes en los distritos de Mariscal Estigarribia y Loma Plata (departamento de Boquerón) y en el distrito Teniente Irala Fernández (departamento de Presidente Hayes) (MOE UE, 2013). También en las elecciones internas de diciembre de 2017 la realización de un “corralón” fue denunciada por un líder del pueblo Enxet, quien indicó que fueron afectados indígenas de varias comunidades del departamento de Presidente Hayes³⁰.

Al respecto, en el informe de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy), incluso se denuncia la complicidad de las autoridades electorales, así como de las gobernaciones y municipalidades ante estas prácticas. “No actuaron en consecuencia ni el gobierno nacional ni los gobiernos locales”, expresa el documento (Viveros y Ramírez, 2013: 83).

Si bien el encierro en “corralones” 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).

Nuevamente en el informe de la Misión Electoral de la UE fue denunciada la misma práctica en las elecciones nacionales de 2018. El documento afirma que se constató la existencia de “corralones” en los departamentos de Boquerón y Presidente Hayes, además de la distribución de productos alimenticios y dinero a comunidades indígenas en Boquerón y Presidente Hayes, por parte del partido de gobierno y del principal partido de oposición (MOE UE, 2018: 17).

En la encuesta sobre “Conocimiento y participación electoral”, mencionada anteriormente, se presenta la pregunta: “¿Está prohibido ofrecer actividades de recreación, alimentos, bebidas, etc., el día de la votación?”. El 59% de los encuestados de comunidades indígenas responde que sí está prohibido realizar este tipo de encuentro. Sin embargo, el 30% responde que no sabe y el 11% restante considera que no está prohibido. Por tanto, el 41% de los indígenas desconoce o posee información errónea sobre este tema.

30 <http://www.extra.com.py/actualidad/retienen-a-indigenas-en-estancias-para-asegurar-sus-votos-denuncian-2.html>

Además en otra pregunta: “¿Existe una ley que permita encarcelar a una persona que impida votar a otra?” casi la mitad de los encuestados –49%– manifestó que no lo sabía e incluso un 5% estimó que no existía tal ley³¹.

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 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, los cuáles son considerados como “votos asegurados”³². En las elecciones internas de los partidos políticos en diciembre de 2017 fue denunciado el “arreo” de indígenas, específicamente del pueblo Maskoy, a un acto político de la Gobernación del departamento de Alto Paraguay³³.

Actualmente en el Código Electoral no contempla ni la prohibición ni la penalización del “arreo” en Paraguay. Además, es una práctica normalizada y tolerada por la mayoría de los partidos políticos e incluso gran parte del electorado que la encuentra beneficiosa a nivel pecuniario (Rivarola, 2016: 4-5, 13).

En la encuesta “Conocimiento y participación electoral” se consultó a los participantes si: “¿Está permitido ofrecer a las personas algún medio de transporte para acercarlos al lugar de la votación a cambio del voto?”. El 43% de los encuestados consideró que estaba permitido ofrecer a las personas algún medio de transporte para acceder a los locales de votación, mientras que el 41% considera que no está permitido y el 13% responde que no sabe al respecto. En efecto, de manera específica el Código Electoral no prohíbe ni penaliza el “arreo” por parte de operadores políticos, a pesar de que pueda implicar coacción en el derecho

31 El Artículo 320 del Código Electoral 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”.

32 El indicador de “Modo de traslado al local de votación” fue usado por vez primera en Paraguay, luego de las elecciones municipales de 1996, mediante un sondeo de opinión nacional. La Consultora GEO detectó que un 22% de electores fue trasladado por algún operador político (Rivarola, 2015:3).

33 <http://www.ultimahora.com/arrean-indigenas-vehiculos-la-gobernacion-alto-paraguay-n1102486.html>

del ejercicio al voto. Al respecto, 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 las modalidades de “arrees” y “corralones” otra práctica de mercantilización de votos, a la que están expuestos los indígenas, 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 miembros de una comunidad indígena, en el departamento de Boquerón³⁴.

En general, la relación entre los votantes y operadores se establece mucho antes de las elecciones y se genera un vínculo mediante favores recibidos (ayuda médica, provisiones alimenticias, materiales de construcción, etc.) o compromisos a futuro (acceso a un empleo formal, ayuda para la comunidad).

*“Ovotavaipa la gente (...) el otro (partido) oguereko la recurso ha omëë la plata ha omo akã tavypa la gente pe... Ojupi la ideprovecho ýva. Upéva la oikova”*³⁵, manifiesta una integrante del pueblo Avá Guaraní, en el departamento de Canindeyú.

Al respecto, en la encuesta sobre “Conocimiento y participación electoral”, se formuló la pregunta: *¿Puede ir a la cárcel una persona que te ofrezca dinero, o que utilice cualquier tipo de violencia a cambio de tu voto?* El 63% de los indígenas respondió que sí, el 3% responde que no y el 35% restante no sabe si una persona puede ir a la cárcel por esos motivos.

Igualmente ante el interrogante: “¿Se pueden hacer denuncias relacionadas a la compra o retención de Cédulas de Identidad?”, el 54% de los referentes indígenas responde que sí se pueden hacer dichas denuncias. No obstante, el 41% no sabe y el 5% considera que no se pueden hacer denuncias al respecto.

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

35 “Vota muy mal la gente (...). El otro (partido) tiene recursos y entrega dinero y eso vuelve tonta a la gente. Y sube al cargo la persona que no es de provecho. Eso es lo que ocurre” (Traducción propia).

b) **Limitada comprensión del procedimiento de votación**

Los principios y mecanismos de la democracia representativa constituyen una cuestión ajena a la cultura de los pueblos indígenas. Originalmente, las diferentes comunidades indígenas practican una modalidad de democracia comunitaria centrada en el consenso y no en el voto, por tanto lo colectivo prevalece sobre lo individual (Domínguez y Santiago, 2014: 97-98). Esta situación implica que los pueblos indígenas en general, y en Paraguay también, 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 ende, respecto a su participación en el ámbito electoral los pueblos indígenas deben realizar un esfuerzo mayor para la sola comprensión de la naturaleza del Estado y las reglas que rigen su funcionamiento. Además, se encuentran obligados a competir en un sistema electoral ideado y formulado en un contexto sociohistórico totalmente ajeno a sus culturas. En consecuencia su comprensión les implica mayores obstáculos que a otros ciudadanos paraguayos no indígenas. También existe un desconocimiento o escaso manejo del español que impide que puedan comprender a cabalidad las complejas leyes electorales (Idem: 46,60).

“Como indígenas casi no entendemos el área (de política), entonces cuando uno es candidato tiene que abarcar todas las áreas”, manifestó un indígena del pueblo Nivaclé, del departamento de Boquerón.

Precisamente esta situación puede reflejarse en las respuestas a las preguntas planteadas en la encuesta sobre “Conocimiento y participación electoral”. Por ejemplo, a la pregunta “¿Es necesario inscribirse de manera personal en un padrón o registro nacional para poder votar?”, más del 70% de los encuestados respondió que sí, pese a que la Ley 4559/12 establece la inscripción automática de las personas que cumplen 18 años. Además, un 18% respondió que no sabe. Al interrogante: “¿Existe la posibilidad de que algún voto sea anulado?”, el 42% de los participantes de la encuesta consideró que su voto no puede ser anulado y el 3% no sabe del tema.

Otro problema constituye el elevado índice de analfabetismo que asciende al 37,6% de la población indígena en Paraguay. El promedio de

años de estudio de la población indígena es de 3 años, mientras que del resto de la población es de 7, de acuerdo con datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012. En efecto, el nivel de educación formal se constituye en uno de los focos de inequidad entre población indígena y no indígena del Paraguay.

“En las comunidades donde las personas no firmaban (eran analfabetos), en estos casos utilizaban su huella digital, los que tenían documento y estaban empadronados, como exige la ley”, explico en una entrevista Gerónimo Ayala, con respecto a las dificultades para recoger firmas de los indígenas para la inscripción del Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP³⁶).

c) Escaso interés en procesos electorales

El desinterés hacia los procesos electorales en Paraguay también constituye una barrera no formal para los indígenas que se postulan a cargos electivos, puesto que corren el riesgo de no conseguir votos de los mismos pueblos indígenas. Esta situación está estrechamente relacionada con las limitaciones para comprender el proceso y los alcances del sufragio, mencionada anteriormente.

*“Che acree ndahaëi la ñinimportánteve (el voto)... Ore indígena roguereko voi la aparte la orederecho ajépa. Ha upe derechontema ogarantiza oréve, ndahaëi ni Partido Colorado, ni Liberal, sino que pe derecho aparte roguerekova. La institución ha la gobierno haè kuéra ore rechava' ëra vointe como pueblo indígena. Na tekotevëi la rovota porque pe voto rire ore mismo roñoincrimina ha oï división dentro de la comunidad...”*³⁷, argumenta un líder del pueblo Ava Guaraní, en el departamento de Canindeyú.

En la encuesta sobre “Conocimiento y participación electoral”, a la pregunta: *“¿Es importante tu participación como votante en las elecciones?,*

³⁶ <https://www.ultimahora.com/los-indigenas-vemos-importante-la-inclusion-que-una-democracia-sea-intercultural-n1114438.html>

³⁷ “Yo creo que no es importante (el voto). Nosotros los indígenas tenemos luego nuestros derechos, verdad? Y esos derechos nos garantizan, no es ni el partido colorado ni el liberal, sino que esos derechos que tenemos aparte. El gobierno y las instituciones nos tienen que tener en cuenta de todas formas como pueblo indígena. No necesitamos votar porque después del voto nosotros mismos nos incriminamos y genera división dentro de la comunidad” (Traducción propia).

si bien solo un 5% respondió que no era importante, un 13% restante respondió que no lo sabía.

Asimismo, este desinterés en parte estaría motivado por el hecho de que la mayoría de los candidatos no indígenas no incluyen en sus plataformas electorales a los pueblos indígenas. Además, existe una creencia de que los mismos candidatos indígenas, una vez ocupados los cargos, no podrán brindar respuestas a las demandas de las comunidades indígenas.

“Yo creo que los indígenas sí (deben postularse), pero yo pienso que no debe ser con este sistema (electoral), así como está. Yo no creo que un indígena represente realmente los deseos y las necesidades (de sus electores), que vayan a ser realmente fieles a las necesidades de su gente, de su pueblo (...). Van a estar cooptados, porque no tienen de otra, no tienen la libertad para poder decidir”, explica una excandidata del pueblo Guaraní Occidental, del departamento Central.

6.2. Derecho a ser elegido

Los factores limitantes para la participación de los pueblos indígenas específicamente relacionados con el derecho a elegir también se encuentran relacionados con el derecho a ser elegido. No obstante, se han identificado algunas causas precisas que tienen que ver con el derecho a ser elegido: escasez de recursos de los candidatos, discriminación y la complejidad de las reglas del sistema electoral.

a) Escasez de recursos

La escasez de fondos económicos constituye uno de los principales obstáculos para los indígenas que aspiran a postular a algún cargo electivo en Paraguay, tanto a nivel nacional como departamental o local.

“Nde reikoteve heta la ingreso ikatu haguãicha la reñecandidata como senador, como diputado umicha”³⁸, expresa un líder del pueblo Avá Guaraní, en el departamento de Canindeyú.

38 “Uno necesita muchos ingresos para poder postularse como senador, como diputado y demás” (Traducción propia).

Este tema también se constituyó en una de las principales barreras para el MPIP. Incluso este fue uno de los motivos por los cuales tardó casi tres años en conformar la agrupación. A fin de sufragar los gastos de la campaña los integrantes del movimiento indígena y sus simpatizantes organizaron almuerzos y otros eventos para recaudar fondos, además del aporte de los mismos integrantes³⁹.

“Me llamaban de todas partes del país, pero por cuestiones económicas no pudimos llegar para reunirnos con mucha gente que nos esperaba para contarles sobre nuestras propuestas”, relató el candidato indígena del MPIP⁴⁰.

“Apoyo había, pero como sabíamos de los otros partidos políticos, que siempre están, que siempre visitan a nuestras comunidades, tanto los partidos Liberal y Colorado, ¿verdad? Y ellos ofrecían alimentos y la parte monetaria para que se le vote, ¿verdad? Entonces no había tanto interés en nuestra propia comunidad sobre el movimiento que Gerónimo encabezaba”, explica uno de los integrantes del MPIP, del pueblo Mbya, en el departamento de Itapúa.

Además de los recursos económicos, las campañas políticas para acceder a los cargos también requieren otros recursos como tiempo y espacios para que los candidatos puedan promocionar sus candidaturas en diferentes comunidades indígenas.

“Che la che campaña jave todo un año roguatã ko Paraguai tui-cha kue jave. Ha ijetu’u chéve roguãra porque che nda che platai, ha adepende hese kuéra (del partido proponente), ajépa. Che aheja che róga, che familia. Upévare che aperde. Porque pe política pe reikêrõ la familia nde comprendearã, el pueblo nde comprende vaerã ha che aperde che familia, che comunidad aimetetema aperde (...) Haè kuéra ndotendei ke nde resẽ mante vaerã okápe (de la comunidad), nde reñeẽ vaerã, ehovaerã pepe, ehovaerã amo. Peícha vaerã ha oipeà ndeve ne tiempo (...) nembokaneò,

³⁹ <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/08/31/conforman-primer-movimiento-politico-indigena/>

⁴⁰ <http://www.abc.com.py/nacionales/contento-con-caudal-electoral-1696324.html>

*ndaigustoveima mba'ëve*⁴¹, explica una excandidata del pueblo Aché, del departamento de Canindeyú.

No obstante, a pesar del esfuerzo y del apoyo que reciben muchas veces no obtienen los votos suficientes para acceder a un cargo, o deben enfrentar obstáculos propios del ámbito político, sin contar con muchos recursos.

“Yo mi idea fue meterme en política, pero no fue tan fácil (...) nunca es gratis. Eso lo que aprendí. Siempre hay de por medio varios dirigentes que son deshonestos, te piden dinero... Es política. Pero pudimos e hicimos un buen número. Levantamos 150 votos y nos faltó 80 para entrar en la concejalía municipal”, explica un excandidato del pueblo Aché, del departamento de Canindeyú.

b) Discriminación

Otra de las barreras principales que deben sortear los candidatos indígenas a cargos electivos constituye la discriminación. Al respecto, el primer candidato a senador indígena en Paraguay, sostuvo que la discriminación se constituyó en uno de los principales obstáculos en su campaña. No obstante, destacó el apoyo recibido por no indígenas a la hora de recolectar firmas para el MPIP. *“Conseguimos un total de 18 mil firmas y calculamos que solo dos mil son indígenas y casi 16 mil son de no indígenas”*, expresó.

Asimismo, el candidato indígena había manifestado que *“Lamentablemente, hay todavía mucha discriminación hacia los indígenas. Muchos incluso creen que no tenemos capacidad mental para gobernar un país y eso tengo que enfrentar”*⁴².

Respecto a la discriminación a los pueblos indígenas, el informe de la Relatora Especial de la ONU sostiene que el racismo y la discriminación se encuentran en el fondo de muchos de los problemas que sufren los

41 *“Yo durante mi campaña, durante todo un año caminamos a lo largo y ancho de Paraguay. Y fue muy difícil para mí porque yo no tengo dinero y dependía de ellos (el partido que le candidataba). Yo dejé mi casa, dejé mi familia. Por eso yo perdí. Porque si entrás en política, la familia debe comprenderte, el pueblo debe comprenderte. Y yo perdí mi familia y estuve a punto de perder mi comunidad también (...). Ellos no entienden que vos tenés que salir solamente fuera (de la comunidad), que tenés que hablar, que tenés que irte acá y allá. Así funciona y te quita tiempo, te cansa y así ya no te gusta nada”* (Traducción propia).

42 <http://www.ultimahora.com/nativo-enfrenta-la-discriminacion-buscando-llegar-al-senador-n1143205.html>

pueblos indígenas en el Paraguay. “Los pueblos indígenas han sufrido históricamente, y siguen sufriendo, formas múltiples e intersectoriales de discriminación que afectan al goce de todos sus derechos humanos” (ONU, 2015: 6).

c) Complejidad de las reglas del sistema electoral

Otra dificultad con la que tropiezan los indígenas que desean participar como candidato a algún cargo electivo durante comicios generales o municipales constituye la complejidad del sistema electoral, con tecnicismos y procedimientos específicos propios. Por tanto, para su comprensión a cabalidad se requiere un estudio profundo y especializado, e incluso con asesoramiento jurídico. Además los comicios generales son de gran magnitud y poseen muchas aristas a tener en cuenta, tanto por parte de los candidatos, como apoderados y miembros de mesas electorales.

“No es un sistema (electoral) que te facilite es un sistema que te obstaculiza por el simple hecho de que uno es un movimiento pequeño y otros son los ‘dueños’ de ese lugar”, explica una candidata del pueblo Nivaclé, del departamento Central.

Además, parte del marco legal electoral resulta ambiguo y contradictorio en sí mismo. Incluso, en muchos casos sobrepasa disposiciones constitucionales o presenta vacíos normativos. Esta situación genera inseguridad jurídica en cuanto a su aplicación (MOE UE, 2018: 10).

Tabla 3. Barreras formales y no formales para la participación electoral indígena

DERECHOS POLÍTICOS	TIPOS DE LIMITACIONES	
	Barreras formales	Barreras no formales
Derecho a elegir (Votantes)	Ausencia de mecanismos de acción afirmativa y legislación diferenciada.	Mercantilización del voto indígena.
	Elevada concentración de locales de votación.	Limitada comprensión del procedimiento de votación.
	Insuficiencia de procedimientos de cedulación.	Escaso interés en procesos electorales.
Derecho a ser elegido (Candidatos)	Ausencia de mecanismos afirmativos.	Escasez de recursos.
	Falta de identificación específica de votantes indígenas.	Discriminación.
	Escasa o nula representación para el control de mesas de votación.	Complejidad de las reglas del sistema electoral.

Fuente: Elaboración propia

Algunas de las barreras formales y no formales para el ejercicio del derecho al voto, esto es en su vertiente “derecho a elegir”, evidentemente condicionan la participación de los indígenas en los procesos electorales. Al respecto, casi el 30% de los participantes de la encuesta mencionada reconoció no haber votado en las últimas elecciones generales de 2013. Esta situación se da a pesar de que en la pregunta: “¿Es importante tu participación como votante en las elecciones?”, el 82% de los participantes considera que es importante votar en las elecciones del país. El 5% responde que no es importante, mientras que el 13% restante no sabe al respecto.

Por otro lado, estas mismas barreras formales y no formales dificultan la presentación de candidaturas.

7. Políticas públicas para la participación política indígena

Si bien el incentivo a la participación política indígena en Paraguay no se ha constituido en un tópico recurrente de promesas de campañas electorales o de programas de gobierno, principalmente desde los últimos tres años ha sido parte de una política pública impulsada desde el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

En esta línea, de mayo a octubre de 2015 el TSJE, en coordinación con el INDI, ejecutó el proyecto “Fortalecimiento de la participación electoral de los pueblos Indígenas del Paraguay”, con el objetivo de formar y capacitar a los pueblos indígenas en temas cívico-electorales. Entre los temas desarrollados se incluyeron: Inscripción en el Registro Cívico Nacional; Emisión de sufragio y funciones de autoridades municipales de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal⁴³.

Asimismo, a fines de 2016, el TSJE y el INDI firmaron un convenio de cooperación. Los objetivos fueron la promoción de acciones para el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos de las comunidades indígenas y capacitar en materia electoral a jóvenes y mujeres. En el marco de dicho convenio la Dirección General del Registro electoral, conjuntamente con las Codirecciones del Registro Civil y de Identificación Electoral organizaron la inscripción en Registro Civil de las personas, campañas de cedulación e inscripción en el Registro Cívico Permanente (RCP)⁴⁴.

El convenio contempló la asistencia de la Justicia Electoral a los pueblos indígenas de los departamentos de Amambay, Concepción, Canindeyú, Alto Paraguay y Presidente Hayes. También se firmó un convenio anexo con las organizaciones no gubernamentales Tierraviva, Diakonia, y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH), que benefició a indígenas del departamento de Presidente Hayes⁴⁵.

43 <https://tsje.gov.py/pueblos-indigenas.html>

44 <http://tsje.gov.py/noticias/leer/6099-convenio-destaca-importancia-de-la-inclusion-de-los-pueblos-indigenas-en-procesos-electorales.html>

45 <http://tsje.gov.py/noticias/leer/6097-tsje-firmara-convenio-de-cooperacion-con-el-indi-y-varias-ongs.html>

En el marco del mencionado convenio, en setiembre de 2017 se organizó el Seminario Internacional “Compartiendo Experiencias Exitosas de Participación Política Electoral Indígena”. En el evento participaron líderes y representantes de los pueblos indígenas de América Latina compartieron sus experiencias en cuanto a su participación electoral⁴⁶.

De acuerdo con informes de la Justicia Electoral, 12.774 miembros, de comunidades indígenas del departamento de Presidente Hayes, Chaco, fueron beneficiados con el programa “Fortalecimiento de la Participación Electoral de los Pueblos Originarios del Paraguay”⁴⁷. En el marco de este emprendimiento se expidieron 6.500 certificados de nacimiento y 5.524 cédulas de identidad. Además se capacitaron 468 líderes indígenas con respecto a la conformación de organizaciones y educación cívica electoral (TSJE, 2018: 156). Al respecto, el informe del MOE UE señala que el número de votantes indígenas se ha visto incrementado luego de las campañas de inscripción realizadas por el Registro Civil y el INDI (MOE UE, 2018, 22).

46 <https://www.ultimahora.com/realizaran-seminario-electoral-participacion-indigena-n1107719.html>

47 <https://www.lanacion.com.py/politica/elecciones-2018/2018/04/16/mas-de-12000-nativos-tendran-acceso-a-los-procesos-electorales/>

CONSIDERACIONES FINALES

En este estudio sobre Participación electoral indígena en Paraguay se concretó una aproximación sobre la situación de los pueblos indígenas en Paraguay con respecto al goce de su derecho a la participación política. Específicamente fue analizada la participación electoral, desde dos vertientes: el sufragio activo, esto es el ejercicio del voto por parte de los indígenas, y el sufragio pasivo que incluyó a la existencia de candidaturas indígenas.

En una primera parte fue analizada las experiencias de participación electoral indígena en los diferentes países del continente durante los últimos años. Esta revisión muestra que, en líneas generales, los pueblos indígenas en todo el mundo han conseguido mayor representación parlamentaria y también presencia en los cuerpos legislativos locales y regionales. Este logro se ha concretado a pesar de numerosos obstáculos. Dicha representación ha aumentado en países con mayoría de población indígena e incluso en otras con menor porcentaje de pueblos indígenas.

Uno de los factores favorables ha sido la adopción de medidas de representación especial que favorecen esta participación electoral indígena dentro de los sistemas electorales. Se ha visto que los dispositivos usuales de representación política han dificultado la participación política de los pueblos indígenas en América Latina, debido a factores de carácter histórico, político, socioeconómico y cultural. Entre los mecanismos de representación especial figuran cuatro principales: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales y los umbrales electorales excepcionales. A su vez, estas diferenciaciones positivas han contribuido a la emergencia y la consolidación de partidos indígenas. En algunos países, estas disposiciones incluso figuran en sus constituciones nacionales, junto con otros derechos indígenas.

En América Latina el surgimiento y la configuración de los partidos y movimientos indígenas en el ámbito electoral, en general, ocurre a contracorriente de las disposiciones que constituyen el régimen electoral.

Asimismo, se ha examinado que el marco legal en favor de los derechos de los pueblos indígenas se ha fortalecido de manera significativa en las últimas décadas. Estos derechos también se encuentran incluidos en la

legislación nacional, dado que Paraguay ha ratificado los tratados internacionales de relevancia. Sin embargo, en ninguna ley electoral del país no se menciona de manera específica a los pueblos indígenas.

En cuanto a políticas públicas para la participación electoral indígena, apenas en los últimos tres o cuatro años han sido iniciadas algunas actividades conducentes a aumentar la participación electoral indígena. La mayoría de ellas se ha centrado en campañas de cedulação e inscripción en el Registro Cívico Permanente. También se ha capacitado a miembros de comunidades indígenas en varios departamentos del país.

De acuerdo con las entrevistas realizadas y la información bibliográfica y documental recogida, en este estudio se ha podido constatar que en Paraguay existen factores de tipo legal e institucional relacionados con disposiciones del régimen electoral –especialmente el Código Electoral– que limitan la participación indígena. Las principales barreras que deben enfrentar los potenciales votantes indígenas pueden ser resumidas en estos dos puntos principales: ausencia de mecanismos de acción afirmativa y de legislación diferenciada sobre participación electoral indígena y elevada concentración de locales de votación. En la vertiente “derecho a ser elegido”, existen aún mayor número de barreras para los candidatos indígenas a cargos electivos. Los obstáculos legales pueden ser resumidos en: ausencia de mecanismos afirmativos, falta de identificación específica de votantes indígenas, escasa o nula representatividad para el control de las mesas de votación.

Además de las mencionadas limitaciones institucionales y legales, también existen factores no formales que están relacionados con el modo tradicional “de hacer política” en Paraguay y que obstaculizan o impiden la participación indígena. Pueden resumirse en tres principales aspectos: mercantilización del voto indígena, escasa comprensión del procedimiento de votación y dificultades para llegar a los locales de votación. Estos factores, específicamente relacionados con el derecho a elegir, también están conectados con el derecho a ser elegido. No obstante, han sido identificadas algunas causas concretas vinculadas directamente con el derecho a ser elegido como: la escasez de recursos de los candidatos y la discriminación.

Las barreras formales y no formales para la participación electoral indígena constituyen una arista más de la contundencia de la desigualdad

entre los diferentes grupos sociales en Paraguay. Esta situación se inserta en el marco de vulneración sistemática de los pueblos indígenas en Paraguay.

Como se ha mencionado, el desconocimiento de las características sociopolíticas que estructuran la participación indígena en el sistema electoral constituye un obstáculo significativo a nivel general. Si bien el problema es complejo, la formación y capacitación de los indígenas en el ámbito político permitirá un conocimiento básico sobre el sistema electoral paraguayo, lo cual contribuirá a la emisión de votos concienciados y en la disminución de prácticas clientelares. Además, eventualmente y a mediano o largo plazo puede potenciar recursos para la creación y consolidación de partidos indígenas autónomos que puedan ser canales de expresión de sus reivindicaciones de mejores condiciones de vida y a la defensa de sus derechos.

BIBLIOGRAFÍA

Alcántara, M.& Marenghi, P. (2007). “Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral”. En Martí i Puig, S. (ed.) *Pueblos indígenas y política en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Angosto, L. (2012). Participación y representación indígena en los procesos electorales venezolanos. *América Latina Hoy*, 60, 153-182.

Avila, R. (2007). *Representación de minorías étnicas. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Caballero, E. (2003). Partidos políticos y sistema electoral. En: Vial, A. (coord.) *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana*. Asunción: CIRD.

Cunningham, M. (2013). La participación política de los pueblos indígenas. Escenarios, estrategias, modalidades y resultados. En: Gómez Isa, F. y Berraondo, M. *Los derechos de los pueblos indígenas tras la Declaración. El desafío de su implementación*. Bilbao: Universidad de Deusto.

FAPI (Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas) (2017). *Plan Estratégico Quinquenio 2017-2021*. Asunción: FAPI-PNUD

Freidenberg F. (2008). *El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Htun, M. (2004). “Is gender like ethnicity? The political representation of identity groups. *Perspectives on Politics*, 2, 439-458.

IDEA Internacional (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral) (2017). *El estado de la democracia en el mundo*. Estocolmo: IDEA Internacional.

IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (2007). *Estudios sobre participación política indígena*. San José: IIDH

Kidd, S. (1997). Tierra, política y chamanismo benévolo. Los indígenas Enxet en un Paraguay democrático. *Suplemento Antropológico*, (1-2).

López, M. (2015). *Acceso a los derechos electorales. Paraguay*. Florence: European University Institute.

Luzardo, R. (2013). Luzardo, R. (2013). Participación electoral indígena: nuevos sujetos viejas estructuras. *Cuestiones Políticas*, 29(51), 152-167.

MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), INDI (Instituto Paraguayo del Indígena), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2014). *Informe Nacional. Diagnóstico y propuestas para el desarrollo de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas en Paraguay*. Asunción.

Madrid, R. (2005). *Indigenous voters and party system fragmentation in Latin America*. Austin: Department of Government-University of Texas.

Mainwaring, S, Scully, T. (1996). *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Santiago: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica.

March, J., Olsen, J. (1993). El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, (63), 1-44.

Martínez, F. (2004). El primer partido político indígena en México. *Revista de Derecho y Cultura*, (13), 103-116.

Martí i Puig, S. (2008). Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005). *Revista Mexicana de Sociología*, 70(4), 675-724.

Martí i Puig, S. & Villalba, S. (2012). ¿Pocos pero Guerreros? Multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21, 77-96.

Mayorga, F. (2016). La democracia intercultural en América Latina. *Cuadernos del Pensamiento crítico latinoamericano*, 33.

Meliá, B. (2014). Pueblos de la nación guaraní del Paraguay actual. Rairarubia Books. Disponible en: <https://www.rairarubiabooks.com/related-pdf-guarani-diagnostico-bolivia.html>

- 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
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE 2013). Informe final. (2013). Asunción
- Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Paraguay (MOEUE 2018). Informe final. (2018). Asunción
- Munk, G. (2011). Los estándares de la democracia: hacia una formulación de la cuestión democrática en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, 3, 22-41
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, 3, 137-157.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México DF: Fondode Cultura Económica.
- ONU (2015): *Informe. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay*. Ginebra: Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos.
- PNUD-IDEA INTERNACIONAL (2010): *Democracia intercultural y representación política en América Latina*. La Paz.
- Prieto, E. (2013). *Ciudadanía indígena en Paraguay*. Asunción: Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD).
- Quiroga, L. (2013). ¡Arriba las manos! Derechos de los pueblos indígenas. En: CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: CODEHUPY.
- 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.

Riquelme, Q. (2006). Caracterización de la pobreza y el problema de la tierra en Paraguay. En: Ayala, O.; Gómez, I. & Palau, M. (coord.). *Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento del PIDESc en Paraguay en el contexto rural (2000-2005)*. Asunción: Base Is.

Rivarola, M. (2016). *Una mirada al civismo electoral. Paraguay, comicios municipales de 2015*. Asunción: Decidamos Paraguay.

Robins, W. (1999). *Etnicidad, tierra y poder*. Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.

Sáenz de Tejada, R. (2005). *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*, Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Salmón, E. (2011). Entre las promesas de consulta previa y la continuidad de la protesta social: Las ambigüedades de la participación política indígena en el Perú. En: VV.AA. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer.

Soto, L. (2014), *Mujeres indígenas y política en Paraguay*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.

Souchaud, S. (2005). Dinámica de la agricultura de exportación paraguaya y el complejo de la soja: una organización del territorio al estilo brasileño. En: Fogel, R. & Riquelme, M. (eds.). *Enclave sojero, merma de soberanía y pobreza*. Asunción: Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios.

TSJE (Tribunal Superior de Justicia Electoral) (2018): *Reseña informativa. Elecciones 2018*. Asunción.

Uriarte, E. & Bengochea, E. (2002). *Introducción a la ciencia política: La política en las sociedades democráticas*. Madrid: Anaya-Spain.

Van Cott, D. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica. *Revista Análisis Político*, 48, 26-51.

Van Cott, D. (2005). *From Movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University Press

Viveros, D. & Ramírez, E. (2013). Los pueblos indígenas y el viejo rumbo de la discriminación estructural. . En: CODEHUPY. *Derechos Humanos en Paraguay 2013*. Asunción: CODEHUPY.

Villalba, S. (2007). Organizaciones indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, XLII (1), 155-270.

Villalba, S. (2017).Hacia nuevos retos. Aproximación a la participación electoral indígena en Paraguay. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 237–251.

ANEXOS

Anexo I. Lista de entrevistados/as

Rol del entrevistado	Pueblo indígena	Sexo	Departamento	Fecha
Votante 1	Avá Guaraní	Masculino	Canindeyú	
Votante 2	Avá Guaraní	Femenino	Canindeyú	
Votante 3	Avá Guaraní	Masculino	Canindeyú	
Votante 4	Enlhet	Masculino	Boquerón	
Votante 5	Nivaclé	Femenino	Boquerón	
Votante 6	Nivaclé	Masculino	Boquerón	
Candidato 1	Nivaclé	Femenino	Central	
Candidato 2	Mbya	Masculino	Itapúa	
Candidato 3	Mbya	Masculino	Itapúa	
Ex candidato 1	Guaraní Occidental	Femenino	Central	
Ex candidato 2	Aché	Masculino	Canindeyú	
Ex candidato 3	Aché	Femenino	Canindeyú	

Anexo II. Guía básica de preguntas para potenciales votantes⁴⁸

1. ¿Cuál es su nombre, su comunidad y a qué pueblo pertenece?
2. ¿Es importante que los indígenas voten en las elecciones? ¿Por qué?
3. ¿Tienen algunos inconvenientes cuando quieren ir a votar?
4. ¿Conoce a algún candidato indígena que se presenta en estas elecciones?
5. ¿Está de acuerdo o no con que los indígenas se postulen para cargos electivos? ¿Por qué?
6. ¿Cree que los indígenas tienen que tener partidos propios?
7. ¿En algunos casos los políticos les han ofrecido dinero o víveres para que voten por algún candidato o partido político?

⁴⁸ Algunas preguntas fueron cambiadas o agregadas al momento de la entrevista, dependiendo del perfil del entrevistado o de sus respuestas.

Anexo III. Guía básica de preguntas para candidatos indígenas⁴⁹

1. ¿Cuál es su nombre, su comunidad y a que pueblo pertenece?

2. ¿Por qué decidió postularse al cargo de (concejal, diputado, etc)?

3. ¿Cuáles son sus principales propuestas de campaña?

4. ¿Encontró apoyo o resistencia en su comunidad?

5. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que encontró en la campaña electoral?

6. ¿Es importante que los indígenas voten en las elecciones? ¿Por qué?

7. ¿Conoce a otro candidato indígena que se presenta en estas elecciones?

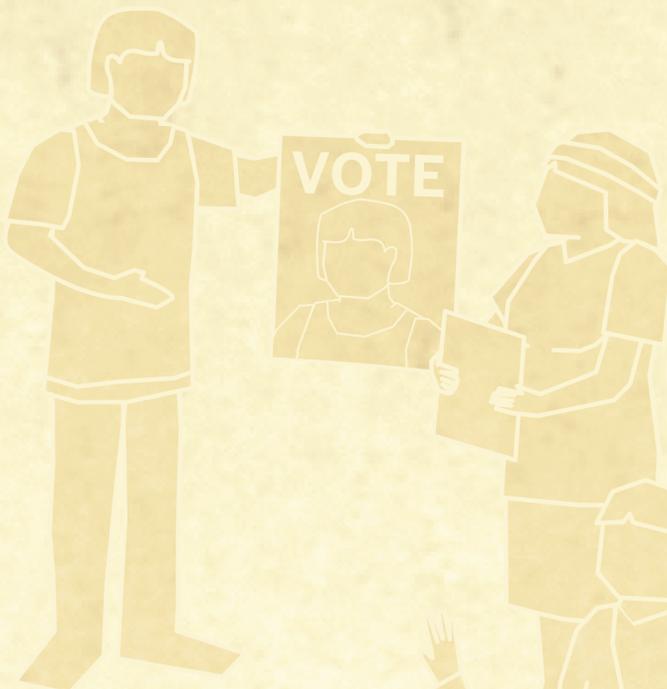
8. ¿Conoce casos de partidos políticos que han ofrecido dinero o víveres en las comunidades indígenas para que voten por algún candidato?

⁴⁹ Algunas preguntas fueron cambiadas o agregadas al momento de la entrevista, dependiendo del perfil del entrevistado o de sus respuestas.



DEMOCRACIA REKA

SOCIEDAD PARAGUAYA MEJORA
SU PARTICIPACIÓN SOBRE
EL SISTEMA DEMOCRÁTICO



Semillas
para la Democracia

Roma 1055 c/ Colón

Tel: (021) 420323

(021) 420550

semillas@semillas.org.py

www.semillas.org.py



TESAI REKA
PARAGUAY

Comunidad Punta Suerte

Yataity del Norte

Tel: (0982) 813050

tesaireka@gmail.com

www.tesaireka.org



Con el apoyo de



UNIÓN EUROPEA