Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay
(Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, FSOC)
Universidad de Buenos Aires
Argentina

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional de Asunción
Paraguay

XII Taller / I Congreso "Paraguay desde las Ciencias Sociales"
San Lorenzo, 12, 13 y 14 de abril de 2023
Facultad de Ciencias Sociales | Universidad Nacional de Asunción
http://paraguay.sociales.uba.ar/

AUSENCIAS FORZADAS: SUBREPRESENTACIÓN POLÍTICA DE PUEBLOS INDÍGENAS EN PARAGUAY

Sara Mabel Villalba
UC Py
saramabelvillalba@hotmail.com

El objetivo principal de esta ponencia es el análisis de la representación política de los pueblos indígenas en Paraguay, considerando como punto central el estatus constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, así como los derechos políticos. Hasta ahora ninguna persona indígena ha ocupado un cargo electivo a nivel nacional en el país. Además, son escasas las autoridades electas en el nivel regional, incluso en los departamentos con mayor población indígena. Por tanto, se genera una marcada subrepresentación de hombres y mujeres indígenas en cargos electivos en todos los niveles (nacional, departamental y municipal).

Paraguay es un país pluricultural. Además de la población paraguaya y grupos inmigrantes de otras nacionalidades, la población indígena en Paraguay asciende a 122.461 personas, según la última Encuesta Permanente de Hogares de 2017. En total son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas: Guaraní, Mataco Mataguayo, Zamuco, Lengua Maskoy y Guaicurú. El mencionado carácter pluricultural del país incluso está reconocido en la Constitución Nacional. Sin embargo, no existen normativas ni medidas institucionales específicas que fomenten e impulsen la inserción real de los pueblos indígenas en el ámbito político.

Marco teórico

Se recurre al marco teórico referente a la democracia representativa, que a su vez aborda la representación de las minorías en la democracia y éste incluye el tema de la representación política de los pueblos indígenas. la participación electoral de los pueblos indígenas se vincula con el ejercicio de sus derechos colectivos y de los derechos políticos, específicamente el derecho al sufragio. Este derecho implica el sufragio activo referente al ejercicio del voto por parte de las personas indígenas y también el sufragio pasivo, referente a la presentación de candidaturas y el acceso de personas indígenas a cargos electivos. En este último caso, el objetivo es lograr la representación indígena en los ámbitos nacional y subnacional (regional o local).

Debido a diversos factores históricos y coyunturales, el debate teórico sobre la representación política de los pueblos indígenas se ha centrado en los procesos de los países de América Latina. En efecto, en las últimas décadas se ha registrado un aumento de la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de América Latina. El informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2010) señala que en los últimos años los pueblos indígenas en todo el mundo han conseguido mayor representación parlamentaria. Incluso, esta situación ha sido considerada como uno de los fenómenos más novedosos del proceso de democratización iniciado en la década del 90 (Paredes, 2015: 21).

la participación en procesos electorales y la ocupación de escaños en los parlamentos (nacionales, regionales o locales) no resulta fácil para los pueblos indígenas. Muchas veces la misma legislación electoral es interpretada de manera en que lesiona los derechos políticos de los pueblos indígenas (Cunningham, 2013: 260-261). Numerosas normas y reglamentaciones condicionan significativamente la representación de las minorías y los pueblos indígenas, entre ellas las leyes de los partidos políticos, los procedimientos electorales y la normativa general en materia parlamentaria. A esto se suma la exclusión generalizada de los pueblos indígenas que se registra en todos los países y que se replica en el ámbito electoral. En efecto, la desigualdad económica existente en las sociedades se repite en el sistema político.

Uno de los factores favorables para efectivizar la representación política ha sido la adopción de mecanismos especiales que favorecen esta participación electoral indígena dentro de los sistemas electorales. En esta línea, la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) han ejecutado un proyecto para la promoción de la representación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en los parlamentos, mediante la difusión del conocimiento sobre el tema, así como la creación de capacidades para parlamentos más incluyentes (Protsyk, 2010: 23). Cuando no se pueden lograr por las vías regulares electorales, la participación de los pueblos indígenas en los organismos legislativos requiere de determinadas formas de reconocimiento legal que permitan establecer un criterio de representación especial (Ríos, 2015: 13).

Los mecanismos de representación especial se enmarcan dentro de los "derechos étnico-políticos de protección externa", que propician la defensa de un grupo étnico minoritario o subordinado respecto a las presiones de grupos mayoritarios o dominantes en una sociedad, "así como para asegurar que el grupo étnico minoritario o subordinado concurra a la formación de la voluntad jurídica y política del Estado nacional" (Ávila 2007: 7, 696). Dichos mecanismos están comprendidos dentro de los denominados "sistemas electorales

inclusivos" (Van Cott, 2003) y se constituyen en instrumentos para expresar la multiculturalidad en los diferentes países.

En Paraguay se registra una significativa subrepresentación de los pueblos indígenas en cargos electivos en Paraguay. Esto significa que ningún indígena ha sido elegido nunca en un cargo de nivel nacional ni en el Poder Ejecutivo ni en el Congreso. Tampoco ha sido gobernador de ningún departamento y en escasas ocasiones han ocupado cargos en las juntas departamentales o municipales como resultado de comicios nacionales y municipales, en el periodo 1989-2022. En efecto, la participación electoral de los pueblos indígenas de los pueblos indígenas se ha iniciado luego del golpe de Estado de 1989, dado que durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) el contacto directo de las comunidades indígenas con los partidos políticos fue mínimo. Además, recién en 1991 se realizaron las primeras elecciones municipales en el país y en 1993 las primeras elecciones de gobernadores y juntas departamentales.

La exclusión de los pueblos indígenas en Paraguay se registra en los diferentes espacios de la sociedad. El ámbito electoral no es una excepción. Los indígenas no poseen las mismas oportunidades para acceder a cargos electivos por diversas razones (Vera, 2018: 69; Villalba, 2018: 60-61). En efecto, la igualdad política formal no resulta suficiente para generar equidad en la incidencia real sobre los resultados de los procesos electorales. "La influencia política efectiva depende de los recursos que las personas traen consigo a la vida política" (Przeworski, 2019: 184).

Si bien en varias elecciones municipales y generales han participado indígenas como candidatos de partidos políticos e incluso han sido electos, la relación con estas nucleaciones continúa siendo marginal, más allá 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. Esta situación se registra en todos los departamentos con población indígena (Villalba, 2007; Soto, 2014: 17-18).

Existen factores de tipo legal que se han constituido en barreras para la representación de los pueblos indígenas en Paraguay. Se citan especialmente la ausencia de mecanismos especiales y los ingentes requisitos para la formación y el reconocimiento de partidos y movimientos políticos establecidos en la legislación electoral paraguaya.

Una de las principales dificultades para la visibilidad de la participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay está determinada por la ausencia de datos de adscripción étnica, tanto en el padrón electoral, como en la inscripción de las candidaturas indígenas. Asimismo, el documento de identidad personal (cédula de identidad), necesario para ejercer el voto, tampoco incluye la pertenencia a pueblos indígenas. En efecto, el Código Electoral no posee ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de las personas indígenas ni sobre la inscripción de sus candidaturas. Esta situación dificulta el estudio y análisis del éxito electoral -o la ausencia de éste- de las candidaturas indígenas a cargos electivos y del comportamiento político en general de los pueblos indígenas.

Pese a las barreras existente, las concejalías municipales han sido uno de los espacios ocupados por integrantes de pueblos indígenas. Esta situación se ha registrado en su gran mayoría en municipios de la Región Occidental del país.

Metodología

El presente estudio es de alcance exploratorio-descriptivo y de enfoque eminentemente cualitativo.

El principal instrumento de recolección de datos ha sido la revisión documental. Se han examinado fuentes primarias y secundarias; las primeras han sido documentos de sistematización de eventos de organizaciones y comunidades indígenas, informes de instituciones estatales, publicaciones de organizaciones indigenistas y periódicos. Las fuentes secundarias incluyeron legislación paraguaya e internacional sobre derechos políticos y derechos de los pueblos indígenas.

Resumen de resultados

En Paraguay existe un estado generalizado de vulneración de los derechos indígenas. Uno de ellos constituye su derecho a la participación política, a pesar de que está estipulado en la misma Constitución Nacional.

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

Bibliografía

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

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

DGEEC (Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos) (2017) *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017*. Asunción

Paredes, M. (2015*). Representación política indígena: un análisis comparativo subnacional.* Lima: Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia.* Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

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

Ríos, M. (2015): *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional.* Santiago de Chile: PNUD.

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

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

Vera, A. (2018). Consulta a jóvenes indígenas. Asunción: Fundación Yvy Porä – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Villalba, S. (2007). Organizaciones políticas indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, 42(1), 155-270.

Villalba, S. (2019). *Participación electoral indígena en Paraguay*. Asunción: Semillas para la Democracia