

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PARAGUAY





# PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN PARAGUAY



**International IDEA**  
Strömsborg  
SE-103 34 Stockholm  
SWEDEN  
+46 8 698 37 00  
info@idea.int  
www.idea.int

Con el apoyo de

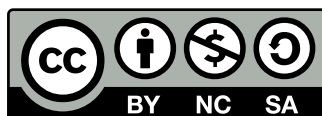


**1.-Paraguay 2.- Participación 3.- Pueblos Indígenas 4.- Partidos Políticos  
5.-Representación 6.-Elecciones**

**© 2023 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral**

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Esta publicación fue elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Las opiniones expresadas son exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente reflejan el punto de vista de la Unión Europea.



Con la excepción de las imágenes y fotografías de terceros, la versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0>>.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
SUECIA  
Teléfono: +46 8 698 37 00  
Correo electrónico: <[info@idea.int](mailto:info@idea.int)>  
Sitio web: <<https://www.idea.int>>

IDEA Internacional Paraguay  
WTC, torre 1 – piso 16  
001529 Asunción - PARAGUAY  
Teléfono: +595 976 681 065  
Correo electrónico:  
<[paraguayprogramme@idea.int](mailto:paraguayprogramme@idea.int)>

**Dirección de IDEA Internacional Paraguay:** Salvador Romero Ballivián

**Autora:** Sara Mabel Villalba

**Diseño:** IDEA Internacional // Carmen Lagrave y Hernán Sanabria

**Edición:** Salvador Romero Ballivián, Carmen Echaury y Ximena Cáceres

**Equipo de publicación:** Makarena Aguilera

**Imagen de portada:** NORBERTO DUARTE / IDEA Internacional

**DOI:** <<https://doi.org/10.31752/idea.2023.83>>

**ISBN:** 978-91-7671-706-6 (versión en PDF)

**ISBN:** 978-91-7671-707-3 (versión impresa)

# Índice

<b>Siglas y acrónimos .....</b>	<b>5</b>
<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Registro civil y electoral de los pueblos indígenas .....</b>	<b>11</b>
1.1 Introducción .....	11
1.1.2 Estructura del estudio .....	13
1.2 Planteamiento de la investigación.....	14
1.2.1 Objetivos de la investigación .....	14
1.2.2 Justificación y relevancia.....	15
1.2.3 Metodología .....	16
1.2.3.1 Instrumentos de recolección de datos .....	17
1.2.3.2 Apuntes sobre el consentimiento .....	18
1.3 Marco de análisis.....	19
1.3.1 Abordaje multidimensional .....	19
1.3.2 Pueblos indígenas en América Latina .....	21
1.3.3 Democracia y ciudadanía intercultural.....	24
1.3.4 Políticas públicas interculturales para los pueblos indígenas..	27
1.3.5 Enfoque de derechos y marco legal .....	28
1.3.5.1 Derecho a la identidad .....	31
1.3.5.2 Derechos de los pueblos indígenas.	
Derecho a la participación .....	34
1.3.5.3 Derecho al sufragio .....	35
1.4 Sobre el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina .....	37
1.4.1 Conceptos clave .....	37
1.4.1.1 Registro civil .....	37
1.4.1.2 Registro electoral .....	37
1.4.1.3 Padrón electoral .....	37
1.4.2 Registro civil de los pueblos indígenas .....	38
1.4.3 Limitaciones y barreras para el registro civil y electoral .....	41
1.4.3.1 Limitada atención de los Estados .....	41
1.4.3.2 Centralización administrativa.....	42
1.4.3.3 Falta de idoneidad y capacitación de funcionarios .....	42

1.4.3.4	Costos adicionales para la población.....	43
1.4.3.5	Ausencia de perspectiva intercultural.....	44
1.4.3.6	Barreras culturales y educativas .....	46
1.4.3.7	Procesos migratorios.....	47
1.4.4	Registro electoral de los pueblos indígenas.....	48
1.5	Estudio de caso: Paraguay .....	50
1.5.1	Situación general de los pueblos indígenas .....	50
1.5.2	Marco legal sobre registro civil y electoral de los pueblos indígenas.....	54
1.5.3	Registro civil de los pueblos indígenas.....	60
1.5.3.1	Situación actual.....	60
1.5.3.2	Consecuencias de la indocumentación.....	62
1.5.4	Registro electoral de los pueblos indígenas.....	66
1.5.5	Recomendaciones de la UE y la ONU.....	69
1.5.6	Reclamos indígenas .....	71
1.5.6.1	Documentación del registro civil.....	72
1.5.6.2	Padrón electoral indígena.....	75
1.5.7	Acciones del Estado y de la sociedad civil .....	75
1.5.7.1	Período 2015-2018.....	76
1.5.7.2	Periodo 2021 en adelante.....	78
1.5.7.3	Otras campañas estatales.....	80
1.5.8	Barreras para el registro civil y electoral de los pueblos indígenas.....	80
1.5.8.1	Desconocimiento sobre la cifra actual de indígenas indocumentados.....	82
1.5.8.2	Insuficiencia de procedimientos de documentación .....	82
1.5.8.3	Complejidad y burocracia de procesos de documentación.....	83
1.5.8.4	Centralización del INDI.....	84
1.5.8.5	Falta de adecuación institucional a la realidad indígena .....	85
1.5.8.6	Ausencia de enfoque intercultural .....	86
1.5.8.7	Formación de nuevas comunidades indígenas.....	89
1.5.8.8	Analfabetismo y limitada comprensión del sistema de registro civil y electoral.....	90
1.6	Conclusiones y recomendaciones .....	91
1.6.1	Conclusiones .....	91
1.6.2	Recomendaciones.....	92

## CAPÍTULO 2

<b>Participación política indígena. Juntas Municipales 2021 .....</b>	<b>95</b>
2.1 Introducción .....	95
2.2 Relevancia y cuestiones metodológicas .....	98
2.3 Marco teórico .....	100
2.3.1 Participación electoral indígena .....	100
2.3.2 Representación política indígena .....	100
2.4 Pueblos indígenas y participación electoral en Paraguay.....	102
2.4.1 Datos demográficos sobre población indígena.....	102
2.4.2 Marco legal del derecho a la participación de los pueblos indígenas.....	103
2.4.3 Invisibilidad en padrón electoral y en registro de candidaturas.....	105
2.4.4 Representación indígena en juntas municipales en Paraguay.....	107
2.5 Participación y representación indígena en elecciones municipales 2021.....	110
2.5.1 Resultados electorales en municipios con concejales indígenas .....	110
2.5.2 Plataformas partidarias de candidaturas indígenas electas .....	112
2.5.3 Características de las candidaturas indígenas electas en juntas municipales.....	116
2.5.3.1 Pertenencia a clan influyente en la comunidad ..	117
2.5.3.2 Apoyo de líderes y de comunidades .....	118
2.5.3.3 Trayectoria política previa.....	120
2.5.3.4 Resumen de características de las candidaturas indígenas .....	121
2.5.4 Mujeres indígenas concejales .....	122
2.5.5 Fragmentación del voto indígena: explorando conjeturas.....	124
2.6 Conclusión.....	127

### **CAPÍTULO 3**

#### **Participación política indígena: elecciones generales 2023 ..... 129**

3.1	Introducción .....	129
3.2	Apuntes sobre contexto electoral e institucional .....	131
3.3	Candidaturas indígenas: características principales.....	133
3.3.1	Candidaturas a cargos nacionales y subnacionales.....	133
3.3.2	Plataformas partidarias y Pueblos de origen de candidaturas indígenas .....	135
3.3.3	Candidaturas de mujeres indígenas.....	140
3.3.4	Propuestas principales de candidatos y candidatas indígenas .....	141
3.4	Rendimiento electoral.....	142
3.4.1	Barreras legales para las candidaturas indígenas.....	143
3.4.1.1	Características propias del sistema electoral .....	144
3.4.1.2	Requerimientos para la formación de partidos... ..	146
3.4.2	Otras barreras persistentes .....	147
3.5	Conclusión.....	148

#### **Bibliografía..... 151**

#### **Anexo A. Listas de entrevistados y candidaturas ..... 170**

#### **Sobre la autora ..... 173**

#### **Acerca de IDEA Internacional..... 174**



# Siglas y acrónimos

<b>ACNUDH</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>ANIVID</b>	Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
<b>ANR</b>	Asociación Nacional Republicana
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina
<b>CEP</b>	Conferencia Episcopal Paraguaya
<b>CEDAW</b>	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
<b>CLIBCh</b>	Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco
<b>CLPI</b>	Consentimiento libre, previo e informado
<b>CODEHUPY</b>	Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
<b>CNE</b>	Consejo Nacional Electoral
<b>CODESPI</b>	Comité de Seguimiento por la Participación Indígena
<b>CONAPI</b>	Coordinación Nacional de Pastoral Indígena
<b>CVJ</b>	Comisión de Verdad y Justicia
<b>IWGIA</b>	Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas

<b>INDI</b>	Instituto Paraguayo del Indígena
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estadísticas
<b>MEC</b>	Ministerio de Educación y Ciencia
<b>MIPY</b>	Mujeres Indígenas de Paraguay
<b>MIR</b>	Movimiento Indígena Republicano
<b>MOE UE</b>	Misión de Observación Electoral de la Unión Europea
<b>OACDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OEА</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PEN</b>	Partido Encuentro Nacional
<b>PIDCP</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
<b>PLRA</b>	Partido Liberal Radical Auténtico
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PPQ</b>	Partido Patria Querida
<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>RCP</b>	Registro Cívico Permanente
<b>RUE</b>	Registro Único del Estudiante
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>TSJE</b>	Tribunal Superior de Justicia Electoral
<b>VAP</b>	Vicariato Apostólico del Pilcomayo

# Presentación

En las últimas dos décadas ha cobrado fuerza la asociación entre la inclusión y la democracia. Anteriormente, estos dos conceptos se vinculaban de manera indirecta, pero en la actualidad esta relación se ha tornado estrecha desde un enfoque de derechos. Considerando esta perspectiva, el fortalecimiento de un régimen democrático requiere la participación real, plena y efectiva de los pueblos indígenas.

En los últimos años el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha consolidado a nivel internacional con regímenes jurídicos creados en la mayoría de los Estados latinoamericanos. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007 —si bien tiene carácter no vinculante— se ha sumado al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2014) sobre pueblos indígenas y tribales, que es el principal instrumento garante de los derechos indígenas. Es obligatorio para los Estados que han ratificado el Convenio 169 salvaguardar el goce de todos los derechos de ciudadanía de los pueblos indígenas.

De manera paralela también se ha incrementado la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de países de América Latina, luego de numerosas experiencias de participación electoral. La presencia indígena en cargos electivos nacionales y subnacionales se ha extendido en varios países del continente. En Paraguay también aumentó el número de candidaturas de personas indígenas en elecciones generales y municipales, así como la representación indígena en el ámbito municipal.

No obstante, persisten numerosas barreras para la participación electoral y para la representación política de los pueblos indígenas en los niveles nacional, regional o local. En la mayoría de los Estados, numerosas normas y reglamentaciones condicionan significativamente la representación de las minorías y de los pueblos indígenas, entre ellas las leyes de los partidos políticos, los procedimientos electorales y la normativa general en materia

parlamentaria, especialmente la ausencia de mecanismos de acción positiva para garantizar la representación. A esta situación se suma la exclusión de los pueblos indígenas que se registra en todos los países y que se replica en el ámbito electoral. En efecto, la desigualdad económica en las sociedades se repite en el sistema político e incluso en los procesos electorales.

Las elecciones constituyen uno de los pilares fundamentales que sostienen la democracia, por tanto, la participación política real y efectiva de toda la ciudadanía constituye una condición ineludible para la transparencia de los comicios. Por ello, el respaldo de dichos procesos y la defensa de la democracia ha estado en el centro de la labor de IDEA Internacional desde su fundación en 1995, como también los esfuerzos dedicados a vincular a la ciudadanía de manera significativa con sus representantes elegidos.

La publicación *Participación y representación política de los pueblos indígenas en Paraguay* contiene tres investigaciones realizadas recientemente: *Registro civil y electoral de los pueblos indígenas. Paraguay en perspectiva comparada*; *Participación política indígena. Juntas Municipales en Paraguay*, y; *Participación política indígena en Paraguay. Elecciones generales 2023*.

El primer estudio consiste en una primera aproximación al desafío que supone el registro de identidad de las personas indígenas en Paraguay, como el paso inicial e imprescindible para su reconocimiento como sujetos de derechos y su adscripción a un Estado y a una sociedad, con las condiciones necesarias para preservar su dignidad. Sin embargo, la persistencia de barreras administrativas, legales y económicas limitan el ejercicio efectivo de este derecho. Esta situación restringe el acceso de los pueblos indígenas a los servicios básicos, a los programas de protección social del Estado y, en general, a las políticas de desarrollo. Asimismo, obstaculiza el goce de sus derechos políticos especialmente en la dimensión electoral. En suma, los obstáculos a la efectivización del derecho a la identidad se interponen a la realización del principio mismo de igualdad en una sociedad democrática. Este estudio aporta a la visibilidad de la problemática y plantea algunas recomendaciones para asumir el reto desde los organismos estatales pertinentes —juntamente con los grupos afectados— a fin de brindar respuestas que posibiliten el pleno disfrute de derechos por parte de los pueblos indígenas.

La segunda investigación analiza aspectos generales de la participación electoral y de la representación de los pueblos indígenas en las juntas municipales de Paraguay, considerando los resultados de los comicios municipales de 2021. Presenta datos demográficos sobre la población indígena, el marco legal nacional sobre el derecho a la participación política de los pueblos indígenas, así como su invisibilidad en el padrón electoral y en el registro de candidaturas. Además, se examinan algunas de las características resaltantes de las candidaturas indígenas electas, con una mirada particular a las candidaturas de las mujeres.

El tercer estudio describe y analiza la participación electoral indígena en las Elecciones Generales y Departamentales de 2023. La investigación coloca la problemática de la participación político-electoral de las personas indígenas en el marco de las barreras institucionales y de la exclusión de los pueblos indígenas en general, así como de la ausencia de mecanismos de acción positiva que permitan contrarrestar las condiciones desfavorables para el ejercicio de su ciudadanía política, en particular. Asimismo, se presenta el número de candidaturas indígenas, así como los resultados electorales, situándolas de acuerdo con el pueblo de origen, agrupaciones políticas que respaldan su postulación y la localización geográfica de las candidaturas. Por último, el estudio enfatiza la falta de registros de la adscripción étnica en el padrón electoral y en la documentación oficial de inscripción de candidaturas.

En suma, estos estudios buscan contribuir a la producción de conocimiento sobre la participación y la representación política de los pueblos indígenas en Paraguay. Asimismo, los hallazgos plantean propuestas y retos a los organismos estatales pertinentes —juntamente con los afectados— a fin de brindar respuestas que posibiliten el pleno disfrute de derechos por parte de los pueblos indígenas. El reconocimiento de la diversidad implica para los Estados y para las sociedades asumir esfuerzos adicionales que permitan responder a los desafíos de la convivencia democrática con colectivos que poseen sus propias prácticas, instituciones y sistema de valores. La participación inclusiva es un elemento de ampliación de derechos y de fortalecimiento de la democracia.



## Capítulo 1

# Registro civil y electoral de los pueblos indígenas

---

## 1.1 INTRODUCCIÓN

¿Cómo sería la vida de una persona sin documento de identidad? ¿Qué ocurre cuando alguien no posee un solo certificado que acredite ante los demás que es quien dice ser? Más que preguntas existenciales o imaginadas, la carencia de carnet de identidad, cédula o documento personal, constituye una problemática que afecta a numerosos grupos de población en todos los países de América Latina y de manera especial, a los pueblos indígenas.

El registro de la identidad establece una de las bases para el ejercicio efectivo de la ciudadanía y para el acceso a programas sociales y a servicios públicos. Sin embargo, existen numerosas barreras para el disfrute pleno de ese derecho por parte de los pueblos indígenas en los países de América Latina. Paraguay no es una excepción. Esta situación limita la participación política, especialmente en la esfera electoral, a pesar de que existe un régimen jurídico internacional favorable.

Los derechos humanos son interdependientes. Por lo tanto, uno de los requisitos para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos de los pueblos indígenas es hacer efectivo el derecho al registro de su identidad. Que los indígenas cuenten con documentos de identidad que los hagan visibles como personas en primer término y que más adelante les habiliten para votar y ser eventuales candidatos no es una condición suficiente, pero sí imprescindible para que puedan participar en los ámbitos

político, económico y cultural del país. Es por ello que la concreción del registro civil y del registro electoral de los pueblos indígenas están intrínsecamente vinculados. La documentación de identidad formal de las personas indígenas posibilita la concreción de un padrón electoral lo más inclusivo posible.

Precisamente en las dos últimas décadas, los pueblos indígenas en América Latina han logrado importantes conquistas para poner en práctica sus derechos, principalmente para el acceso a la tierra, a la participación política y en otros ámbitos. No obstante, pese a los logros todavía están pendientes la protección de numerosos derechos. En este contexto, las situaciones de subregistro e indocumentación constituyen un problema estructural en todos los países del continente.

El derecho a la identidad consiste en el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades, así como su pertenencia a un Estado, un territorio, una sociedad. Para los pueblos indígenas cada niño o niña nace con una identidad constituida por elementos tanto propios como de la identidad colectiva de su pueblo. Esta identidad se encuentra vinculada a sus territorios, espiritualidades, idiomas, historias, culturas. No obstante, el registro de identidad de los pueblos indígenas posee varias limitaciones que les afectan en varios ámbitos de su vida. Por un lado, si los pueblos indígenas no cuentan con documento de identidad deben sortear aún más dificultades para acceder a los servicios de salud y educación, en general, o para ser beneficiarios de programas de asistencia o de concesión de becas.

Asimismo, las dificultades o limitaciones para el registro de la identidad indígena y su posterior inclusión en el padrón electoral generan barreras para el efectivo goce de sus derechos políticos, específicamente con respecto a su participación en comicios nacionales y municipales, tanto como electores y como candidatos.

La finalidad de este capítulo será una aproximación teórica y empírica a dos cuestiones: el registro civil y el registro electoral, en estrecha relación con la participación electoral de los pueblos indígenas, desde un enfoque de derechos, y como dos cuestiones



vinculadas entre sí para el acceso a todos los derechos. Se enfatiza en el derecho a elegir y ser elegido, en el marco de los derechos políticos.

Se presenta un panorama general sobre la situación del registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina. Se analiza de manera genérica a los países de América Latina y de manera específica a Paraguay, como un estudio de caso. La finalidad es obtener una visión más acabada del fenómeno estudiado.

En resumen, con este capítulo se buscará responder a preguntas puntuales: ¿Cómo se realiza el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina? ¿Cuáles son los instrumentos jurídicos que regulan esta cuestión? ¿Cuáles son las principales características del registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay? ¿Cuáles son las principales barreras y limitaciones para el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay?.

A pesar de que los problemas derivados del registro de identidad de los pueblos indígenas constituyen una limitación al goce de varios derechos, actualmente existen escasos estudios y análisis académicos sobre este tema.

### 1.1.2 Estructura del estudio

Este capítulo se encuentra estructurado en cuatro apartados. En el primero (1.2) se presenta brevemente el planteamiento de la investigación, así como su justificación y relevancia. También contiene el objetivo principal y tres objetivos específicos e información detallada respecto a la metodología del estudio, incluyendo los principales instrumentos de recolección de datos empleados. Asimismo, se presentan las fases y actividades de la investigación.

El segundo apartado (1.3) consiste en el marco de análisis que plantea un abordaje multidimensional para examinar el registro civil y electoral de los pueblos indígenas, dado que es un tema complejo, con diversidad de aristas y que conjuga varios subtemas. El marco teórico se sustenta en tres pilares: enfoque de derechos, pueblos indígenas y democracia y ciudadanía intercultural.

El tercer apartado (1.4) comprende un panorama general del registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina. Se presentan los conceptos centrales de: registro civil, registro electoral y padrón electoral. Se examinan los aspectos generales del registro civil de los pueblos indígenas, especialmente los grados y tipos de indocumentación que les afectan. De acuerdo con la literatura referente se mencionan las principales limitaciones para el acceso de las personas indígenas al registro de nacimiento y documentos identificatorios.

El cuarto apartado (1.5) —el más extenso— se centra en Paraguay como caso de estudio. Se muestran indicadores socioeconómicos y estadísticas generales sobre la población indígena, además del marco legal nacional referente. Luego se realiza un análisis exhaustivo de la situación actual del registro civil y electoral de los pueblos indígenas. Se examinan las consecuencias negativas que acarrea la situación de indocumentación y se presentan las recomendaciones de la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas, así como los reclamos de las organizaciones indígenas al respecto y las respuestas estatales. Posteriormente, se identifican algunas de las principales barreras formales e informales para el acceso a los procesos de documentación y registro por parte de los pueblos indígenas.

Finalmente, en el apartado 1.6, se presentan las conclusiones principales de la investigación, provenientes del análisis de la información recogida. También se presentan algunas recomendaciones para paliar los problemas mencionados.

---

## 1.2 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

### 1.2.1 Objetivos de la investigación

#### **Objetivo general**

Presentar un panorama sobre el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay y con perspectiva comparada en América Latina.

### **Objetivos específicos**

- Brindar una aproximación sobre el registro civil y el registro electoral de los pueblos indígenas en América Latina;
- Examinar la legislación nacional referente al registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay, e
- Identificar las principales barreras y dificultades para el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay.

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. Las dificultades para el registro civil y electoral forman parte de estos obstáculos que también deben enfrentar.

#### **1.2.2 Justificación y relevancia**

La relevancia de este estudio está sustentada en una primera aproximación a la situación del registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay, desde una perspectiva comparada con otros países de América Latina. El subregistro de nacimientos y la falta de documentos de identidad personal constituyen una limitación al goce de varios derechos, incluyendo el derecho a la participación electoral.

A pesar del carácter contemporáneo y de la relevancia social de este fenómeno en Paraguay, no existen aún investigaciones al respecto. Por tanto, se busca llenar este vacío analítico, mediante el aporte de información cualificada, que contribuya a visibilizar esta problemática en sus diferentes aristas y posibilite señalar caminos promisorios para nuevas investigaciones sobre el tema.

Hasta ahora, los escasos estudios existentes sobre el registro civil y electoral indígena han considerado solamente a países con población indígena mayoritaria (Bolivia, Guatemala, Ecuador) y no a países considerados “poco indígenas”, es decir cuya proporción de población indígena es menor en relación con la población nacional.

Además de brindar aportes sobre un tema inexplorado aún en Paraguay, este estudio busca contribuir con investigaciones posteriores que planteen hipótesis sobre los factores causales del fenómeno y analicen aspectos específicos de la cuestión.

Dada la ausencia de estudios precedentes sobre el tema, los datos necesarios han sido obtenidos mediante un exhaustivo trabajo de campo desde una variedad de fuentes primarias. También se ha recurrido a fuentes secundarias mediante la revisión de literatura especializada.

### 1.2.3 Metodología

Esta investigación, de tipo cualitativo, consiste en un estudio exploratorio-descriptivo. El estudio enfocado en la temática del registro civil y electoral de los pueblos indígenas se aborda desde el paradigma interpretativo que busca la máxima comprensión de un fenómeno social y se centra en un caso de estudio.

Es exploratorio pues se realiza con el propósito de destacar los aspectos fundamentales de una problemática determinada y buscar nuevas líneas de investigación. En este caso, no se conocen investigaciones sobre la temática que puedan ser adoptadas como línea de base en Paraguay y que además posean un enfoque intercultural y de derechos.

Asimismo, esta investigación es descriptiva por cuánto permite caracterizar un objeto de estudio o una situación concreta, señalar sus características y propiedades y también puede servir de base para investigaciones que requieran un mayor nivel de profundidad (Ídem).

El diseño cualitativo implica la “recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández, Fernández y Baptista, 2000, pág. 7).

El modelo analítico de esta investigación combina el estudio de caso —Paraguay— con una perspectiva

comparada con casos genéricos —en América Latina— a fin de otorgar una visión más acabada del fenómeno estudiado. En efecto, algunos autores (Collier, 1992; Ragin, 2007) señalan la estrecha relación y complementariedad entre los estudios de casos y el método comparativo. Se ha optado por el estudio de caso debido a la profundidad de análisis que ofrece en cuanto a los detalles, riqueza e integridad (Gerring, 2004, pág. 348). En efecto, el estudio de caso implica una recopilación meticulosa que permita una descripción lo más detallada posible del fenómeno en estudio, especialmente que contribuya a una ampliación del conocimiento sobre el mismo (Pasquino, 2011, págs. 61 y 62).

#### 1.2.3.1 *Instrumentos de recolección de datos*

La metodología de la investigación se encuentra sustentada en el análisis de fuentes primarias y secundarias; las primeras han consistido en entrevistas semiestructuradas en profundidad a informantes clave, así como documentos de sistematización de eventos de organizaciones y comunidades indígenas, informes de instituciones estatales, publicaciones de organizaciones indigenistas, periódicos, audiovisuales. Las fuentes secundarias incluyeron bibliografía especializada sobre registro civil y electoral indígena y legislación paraguaya e internacional sobre derechos de los pueblos indígenas, derechos políticos y derecho a la identidad.

Las entrevistas están orientadas a recolectar datos que tienen que ver con las percepciones, las actitudes, las opiniones, las experiencias vividas y los conocimientos de los entrevistados. Permiten la recolección de la información en profundidad. Para esta investigación se han realizado entrevistas semi estructuradas que parten de una pauta o guía de preguntas con los temas o elementos que se desean investigar. Este tipo de entrevista permite que las mismas preguntas pueden ser planteadas de diferentes maneras a varios informantes clave. Existe una apertura para modificar la secuencia y las formas de las preguntas, teniendo en cuenta las respuestas del entrevistado (Kvale, 2011).

En este estudio las entrevistas han sido realizadas a informantes clave, quienes han aportado datos fundamentales y variada información sobre los diferentes aspectos de la temática

analizada. Los informantes clave son personas que permiten a los investigadores cualitativos acercarse y comprender en profundidad la “realidad” social a estudiar (Alejo y Osorio, 2016, pág. 75). Entre las personas entrevistadas de este estudio figuran: antropólogos y periodistas indigenistas, indígenas y referentes de instituciones estatales implicadas en el registro civil y electoral de los pueblos indígenas. Específicamente, las personas indígenas entrevistadas ejercen roles de liderazgo en sus comunidades, ya sea como directivos docentes, líderes comunitarios o de organizaciones indígenas.

En cuanto a la inclusión de las entrevistas dentro del texto se ha optado por mencionar de manera indirecta la información obtenida de algunas de ellas y en la inclusión de notas discursivas con la finalidad de enfatizar las evidencias empíricas de supuestos teóricos. Se han incorporado fragmentos literales y significativos en idioma guaraní o jopará, de acuerdo con las expresiones de las personas indígenas entrevistadas<sup>1</sup>. Se ha incluido la traducción correspondiente al español en las notas al pie de página.

A pesar de la crisis sanitaria debido a la pandemia de la COVID-19, todas las entrevistas fueron realizadas en forma presencial, contemplando los protocolos sanitarios. La gran mayoría de las entrevistas realizadas fueron grabadas y unas pocas registradas en forma manuscrita, por pedido expreso de las personas entrevistadas.

En general, se ha buscado que los instrumentos escogidos para la investigación permitan una complementariedad efectiva para la recolección de datos.

### *1.2.3.2 Apuntes sobre el consentimiento*

Para el relevo de información de fuentes documentales se ha recurrido a publicaciones elaboradas por las propias organizaciones indígenas. Dichos documentos evidencian la trayectoria de reclamos sobre el acceso a la documentación de identidad de integrantes de comunidades indígenas, así como la inclusión de sus nombres indígenas en las cédulas de identidad e incluso a la elaboración de un padrón electoral indígena. La

---

<sup>1</sup> Ver Anexo A.1 con lista de personas entrevistadas.

mayoría de estas publicaciones consisten en documentos de sistematización de encuentros, jornadas y congresos indígenas, por lo que son consideradas fuentes primarias de información.

Esta investigación se posiciona en el marco de los acuerdos internacionales que prevén el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de los colectivos indígenas en torno a las políticas públicas que los atañen. Por tanto, se considera importante enfatizar que para cualquier tipo de modificación en el sistema de identificación indígena –tanto en el registro civil como en el padrón electoral– resulta indispensable la realización de una consulta a los mismos pueblos indígenas, además de su participación efectiva en los procesos, considerando el marco legal nacional y el régimen jurídico internacional. Para ello se encuentra vigente el Decreto N° 1039/18 “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”<sup>2</sup>. Este derecho no se agota en la consulta, sino que incluye la participación de los pueblos indígenas en las políticas públicas que les concierne.

---

## 1.3 MARCO DE ANÁLISIS

### 1.3.1 Abordaje multidimensional

El abordaje de un tema como el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina exige un marco de análisis multidimensional, dado que conjuga varias sub temáticas, cada una de ellas con un elevado nivel de complejidad y amplio alcance. En primer término, se requiere un panorama general sobre la diversidad de pueblos indígenas en el continente. También es preciso examinar el concepto de ciudadanía intercultural, como fase inicial hacia la democracia intercultural ejercida en un Estado intercultural, imprescindible para la elaboración y ejecución de políticas públicas interculturales, dentro de las cuales se incluyan políticas públicas específicas con respecto al registro de identidad indígena, así como a su inclusión en el padrón electoral nacional.

---

<sup>2</sup> Existe una propuesta de reglamentación del Decreto que es impulsada por líderes y representantes de comunidades indígenas de las regiones Oriental y Occidental, con apoyo de organizaciones aliadas de la sociedad civil.

Por tanto, esta investigación vincula enfoques teóricos y literaturas aparentemente poco próximas entre sí, de campos diversos y establece relaciones conceptuales y teóricas para una aproximación al tema central de estudio.

El abordaje de un tema como el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en América Latina exige un marco de análisis multidimensional, dado que conjuga varias sub temáticas, cada una de ellas con un elevado nivel de complejidad y amplio alcance. En primer término, se requiere un panorama general sobre la diversidad de pueblos indígenas en el continente. También es preciso examinar el concepto de ciudadanía intercultural, como fase inicial hacia la democracia intercultural ejercida en un Estado intercultural, imprescindible para la elaboración y ejecución de políticas públicas interculturales, dentro de las cuales se incluyan políticas públicas específicas con respecto al registro de identidad indígena, así como a su inclusión en el padrón electoral nacional.

**Gráfico 1.1. Marco analítico sobre registro civil y electoral de los pueblos indígenas**



Fuente: Elaboración propia



El análisis del tema central se realiza desde un enfoque de derechos, considerando los instrumentos internacionales de derechos humanos y, de manera puntual, algunos derechos específicos como el derecho a la identidad, los derechos de los pueblos indígenas —especialmente el derecho a la participación— y el derecho al sufragio. En relación con este último derecho mencionado se realiza un breve análisis con respecto a la estrecha vinculación entre el registro civil y la participación electoral indígena.

### 1.3.2 Pueblos indígenas en América Latina

Actualmente en América Latina se estima que la población indígena asciende a 58,2 millones de personas (alrededor del 10% del total poblacional), de más de 800 pueblos, de los cuales 200 aproximadamente viven en aislamiento voluntario<sup>3</sup>. Los países con mayor cantidad de población indígena son Bolivia y Guatemala (40%); Perú (26%) y México (21,5%) (CEPAL, 2020, págs. 152-156) (ver tabla 1.1). Aproximadamente 560 lenguas indígenas persisten en países latinoamericanos, en su mayor parte en Brasil, México, Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia, Guatemala y Paraguay (Banco Mundial, 2015).

Desde los años ochenta, los censos nacionales han mostrado un fuerte aumento de la población indígena en todos los países de América Latina. Se han considerado como causales el crecimiento natural y los cambios de criterios de definición como la autoidentificación en lugar del criterio territorial empleado anteriormente (Le Bot, 2013, pág. 33).

<sup>3</sup> Las cifras de población indígena corresponden a los últimos censos realizados en cada país, de acuerdo con el criterio de autoidentificación y corresponden a la última década, a excepción de Nicaragua (2005) y El Salvador (2007). Se realizó una estimación a 2018 que se obtuvo aplicando el porcentaje de población indígena obtenido en el último censo al total de población estimada que elabora el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, Revisión 2019 (CEPAL, 2020, págs. 152 y 153).

**Tabla 1.1. Población indígena en países de América Latina**

<b>País</b>	<b>Población indígena</b>	<b>Porcentaje</b>
Argentina	1.056.063	2,4
Bolivia	4.713.534	41,5
Brasil	984.905	0,5
Chile	2.318.876	12,4
Colombia	2.185.084	4,4
Costa Rica	121.024	2,4
Ecuador	1.200.989	7
El Salvador	14.878	0,2
Guatemala	7.513.459	43,6
Honduras	746.190	7,8
México	27.126.648	21,5
Nicaragua	404.593	6,3
Panamá	512.108	12,3
Paraguay	126.631	1,8
Perú	8.305.184	26
Uruguay	81.092	2,4
Venezuela	768.743	2,7

Fuente: CEPAL, 2020, pág. 154

La visibilización de los pueblos indígenas se incrementa especialmente desde la década de 1990. El fenómeno —denominado como “la internacionalización de la causa indígena” (Zuñiga, 2004, pág. 44)— ha sido evidenciado principalmente a través de sucesivas y masivas movilizaciones indígenas y la aparición de movimientos indígenas organizados. Las principales demandas han sido la restitución de territorios ancestrales y el libre acceso a los recursos naturales, el reconocimiento oficial de las lenguas indígenas; la adaptación del sistema educativo a sus necesidades culturales; el cese de los abusos, la discriminación y el racismo por parte del Estado y de los no indígenas. Otra exigencia concreta ha sido el reconocimiento de su autonomía, entendida como unidad política diferenciada dentro de un Estado multiétnico, que posibilite su participación en las esferas de decisiones gubernamentales (Bengoa, 2000; Martí i Puig, 2004; Brysk, 2009; Stavenhagen, 2010).

Además, se registró la creación de partidos indígenas, en países con elevada proporción de población indígena —Bolivia, Ecuador, Guatemala— y también en países con población indígena minoritaria —Venezuela, Colombia, México, Brasil— que han participado en comicios y han podido ocupar cargos electivos sobre todo a nivel regional<sup>4</sup>.

Asimismo, en la década de los 90 se generó un auge de las denominadas “constituciones multiculturales” (Van Cott, 2002, pág. 42) que reconocieron gran cantidad de derechos a los pueblos indígenas, incluso en países como Paraguay y Argentina con población indígena menor al 5% de la población total nacional (Martí y Villalba, 2012).

En este contexto también se generó el fortalecimiento de un marco legal internacional en favor de sus derechos. En 1989 fue aprobado por parte de la OIT, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este convenio es considerado el instrumento jurídico de mayor alcance sobre los derechos de los pueblos indígenas y fue ratificado de manera paulatina por varios países. Asimismo, fue creado el Grupo de

<sup>4</sup> Existe una extensa literatura sobre este tema: Ticona et al., 1995; Van Cott, 2005; Madrid, 2005; Alcántara y Marengi, 2007; Burguete, 2007; Martí i Puig, 2008; Villalba, 2007; 2018.

Trabajo para las Poblaciones Indígenas en las Naciones Unidas y se promulgó la Declaración del Decenio de los Pueblos Indígenas de 1994-2004 (Bengoa, 2003, pág. 14; Martí i Puig, 2004, págs. 12 y 13; Brysk, 2009, págs. 38 y 39; Zuñiga, 2004, pág. 44).

### 1.3.3. Democracia y ciudadanía intercultural

Desde inicios del siglo XXI, en el ámbito académico se ha generado un debate en torno a la democracia referente al diseño de nuevos modelos que muestran la complejidad de las sociedades, así como las transformaciones de los mecanismos de representación política. Estas temáticas son analizadas desde el enfoque teórico del pluralismo cultural, que busca la construcción de una sociedad a partir de la diversidad cultural (PNUD e IDEA Internacional, 2010, págs. 8-11).

Este pluralismo cultural se relaciona con la interculturalidad, conceptualizada como “el relacionamiento de integrantes de diferentes culturas, así como a los mecanismos sociales necesarios para lograr una comunicación eficiente, sin que ninguno de los participantes se vea obligado a renunciar a su singularidad cultural para lograrlo” (Bartolomé, 2006, pág. 124).

La interculturalidad se refiere a relaciones complejas, a negociaciones e intercambios culturales. El punto de partida es el reconocimiento de que las relaciones entre las culturas están marcadas por el conflicto de las desigualdades sociales, económicas, políticas y de poder. Por ende, se busca que las relaciones culturales sean equitativas. Entonces, la interculturalidad no hace referencia a un simple reconocimiento del otro o a una supuesta tolerancia. La interculturalidad plantea prácticas en construcción y de enriquecimiento en el conflicto y en el forcejeo por lograr espacios de poder (Garcés y Guzmán, 2003, págs. 19 y 20). Otra definición más básica de la interculturalidad hace referencia al relacionamiento de distintas culturas que conviven en un mismo espacio. La interculturalidad es un término que entró en auge desde la década de los 80, en el ámbito académico y político en América Latina.

Actualmente es estudiada desde diferentes perspectivas de análisis<sup>5</sup>. Para este trabajo se opta por la perspectiva crítica que considera a la interculturalidad como “el producto de un proceso político que busca transformar las bases del sistema inequitativo, en busca de una sociedad más justa y reconocedora de la diversidad cultural como un elemento de cambio estructural” (Tello Vázquez, 2019, págs. 173 y 174). La perspectiva crítica plantea que la interculturalidad consiste en un proceso que apela al cambio de las estructuras coloniales y por tanto se convierte en la forma más integral de entender la relación entre culturas (Walsh, 2010).

En esta línea, se ha incorporado el concepto de democracia intercultural, como una innovación relacionada con el surgimiento de los nuevos actores sociales con variadas demandas a los Estados. Implica, además, la adopción de nuevas prácticas políticas que permitan la participación y la representación a nivel gubernamental de estos nuevos actores, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

La democracia intercultural todavía carece de una definición precisa y sus rasgos institucionales están en proceso de construcción. El concepto se refiere a la ampliación y combinación de formas institucionales de representación y participación. El objetivo es mejorar la capacidad y calidad del desempeño del Estado para responder a las necesidades y demandas de la sociedad. De manera específica, es una respuesta al desafío de combinar distintas modalidades de democracia, brindando especial atención a las instituciones indígenas y a la noción de Estado Plurinacional (Mayorga, 2016, págs. 86 y 87).

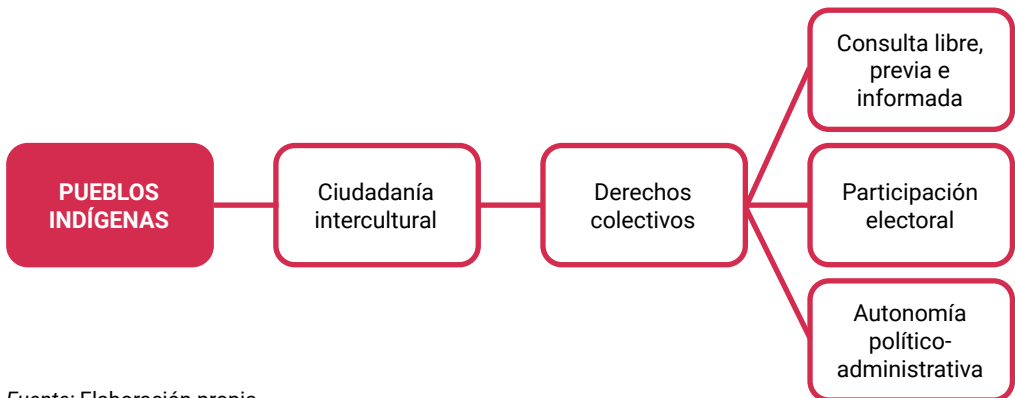
En la dimensión empírica, la noción de democracia intercultural tiene sus antecedentes en las reformas estatales que han tenido lugar en Venezuela, Bolivia y Ecuador, desde principios del siglo XXI. Dichas modificaciones han incluido la aceptación del carácter pluricultural de la sociedad, expresada en el reconocimiento de derechos colectivos indígenas y en el establecimiento de vínculos entre democracia, diversidad social e interculturalidad (Ídem, pág. 85).

<sup>5</sup> Se consideran tres perspectivas principales respecto al análisis de la interculturalidad: la relacional, la funcional y la crítica. La relacional hace referencia al intercambio entre culturas en condición de igualdad o desigualdad. Esta forma de entender la interculturalidad es la más común y simplifica el encuentro entre culturas, pues oculta los conflictos y las luchas de poder. A su vez, la perspectiva funcional plantea el reconocimiento y la inclusión de la diversidad al interior de la estructura social dominante. De esta manera, la convivencia y la tolerancia son funcionales al sistema existente y no revisan las causas de la asimetría y desigualdad social (Walsh, 2010).

Actualmente los pueblos indígenas reivindican la ciudadanía intercultural, definida como una ciudadanía que se distingue sobre la base de la diferencia cultural, que implica el respeto no solo de derechos individuales sino también colectivos (desde la comunidad, el pueblo, la nacionalidad) y que considera su historia de desposesión y marginación. Para hacer efectivo este tipo de ciudadanía, los pueblos indígenas reclaman la existencia de Estado plurinacional e intercultural. La condición de plurinacionalidad afecta a casi la mayoría de los Estados del mundo que están conformados por varias nacionalidades, y además existe una amplia literatura académica sobre el tema. No obstante, todavía ha sido escasamente debatido el tema del Estado intercultural, en el sentido de un Estado que cuente con los instrumentos legales y las instituciones necesarias para hacer efectiva la convivencia entre culturas y especialmente la distribución y el ejercicio del poder político (Cabrero et al., 2013, págs. 68 y 69).

La diferencia entre la ciudadanía clásica y la ciudadanía intercultural es que en esta última se incluyen derechos colectivos. Para el caso específico de los pueblos indígenas se incluyen: la consulta libre, previa e informada; la participación desde sus autonomías político-administrativa y la competición dentro del sistema electoral del Estado (ver gráfico 1.2).

**Gráfico 1.2. Ejercicio de ciudadanía intercultural de los pueblos indígenas**



Fuente: Elaboración propia

Para el ejercicio de la ciudadanía intercultural, en un Estado del mismo carácter, se identifican principalmente dos líneas. La primera incluye los indicadores básicos de democracia, entendida como proceso de competencia pacífica por el poder y participación social. Específicamente los indicadores considerados son: un sistema electoral intercultural (competencia) y la vigencia de la consulta y consentimiento libre, previo e informado, así como la autonomía político-administrativa (participación). Una segunda línea considera el Estado de los derechos (individuales y colectivos) y su función de asegurarlos sin menoscabo de ninguno de ellos. Este último también implica poner en práctica acciones afirmativas para los colectivos marginados como los pueblos indígenas, en los tres poderes del Estado, específicamente las cuotas indígenas, así como la educación intercultural bilingüe y salud intercultural. Además, se incluye como una herramienta clave un sistema de información y comunicación estatal en las distintas lenguas de los pueblos indígenas que habitan en el país (Cabrero et al., 2013, págs. 70 y ss).

#### **1.3.4. Políticas públicas interculturales para los pueblos indígenas**

La interculturalidad ha sido un tema posicionado en la agenda pública, especialmente por parte de los movimientos indígenas en América Latina (Tello Vázquez, 2019, pág. 175). La movilización es considerada como uno de los factores que influyen para que ciertos problemas sociales sean insertados en la agenda política (Subirats et al., 2010, pág. 142). Por ende, las acciones de los movimientos indígenas han resultado fundamentales para atraer la atención pública y de los actores político-administrativos sobre la problemática que les afecta. Este ha sido un primer paso para la intervención del Estado, como parte del proceso para la formulación y ejecución de una política pública.

Respecto a las políticas públicas destinadas a los pueblos indígenas, existen varios instrumentos legales que garantizan su participación en los procesos de elaboración y ejecución de planes y programas. Según el Convenio 169, los mencionados derechos deben ser aplicados a todos los ámbitos en los que los Estados adoptarán medidas o implementarán programas que pueden afectar a los pueblos indígenas. Específicamente,

el artículo 6<sup>6</sup> del Convenio estipula que los gobiernos “deben establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan” (OIT, 2014).

En suma, el derecho a la participación implica que los pueblos indígenas deben intervenir en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación o evaluación de políticas y programas de desarrollo regional y nacional que les puedan afectar. El rol de los pueblos indígenas es participar en la toma de decisiones de manera conjunta con el Estado, lo cual significa que deben formar parte de las instancias representativas pertinentes. El objetivo sustantivo de este derecho es que a través de la intervención de los pueblos se asegure que en las políticas públicas adoptadas por el Estado se encuentren plasmadas las prioridades de desarrollo de dichos pueblos (Yrigoyen, 2011, págs. 117 y 144).

En esta línea, las políticas públicas referentes al registro civil y electoral de los pueblos indígenas también precisan la participación de los referentes indígenas, a fin de asegurarse que efectivamente puedan ofrecer respuestas a las problemáticas reales.

### **1.3.5. Enfoque de derechos y marco legal**

Para el análisis del registro civil y electoral de los pueblos indígenas se plantea un enfoque de derechos, que además toma en cuenta los instrumentos jurídicos respectivos. Este enfoque contempla dos aspectos: el normativo y el operacional. La cuestión normativa está orientada por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad que pueden ser empleados por los pueblos indígenas. La cuestión operativa se basa en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos por parte de los Estados. Además, el enfoque basado en los derechos humanos identifica a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, y a los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones que les incumben, especialmente a los órganos del Estado (OACDH, 2006, págs. 1 y 15).

<sup>6</sup> Los artículos 7, 8, 15, 16, 17, 22 y 33 también hacen referencia de alguna manera a estos derechos.



El principio de interdependencia reconoce la dificultad —e incluso la imposibilidad— de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada con respecto de los demás. A eso se suma el principio de interrelacionalidad que implica que la mejora en la realización de cualquiera de los derechos humanos contribuye a la mejora de los demás derechos. Por ello, para el tema de estudio se contemplan y se analizan especialmente tres derechos: (a) derecho a la identidad, referente a personas indígenas y no indígenas; (b) los derechos de los pueblos indígenas —especialmente el derecho a la participación—, y (c) el derecho al sufragio, referente a personas indígenas y no indígenas (ver gráfico 1.3).

**Gráfico 1.3. Enfoque de derechos sobre registro civil y electoral de personas indígenas**



Para la protección y el cumplimiento de cada uno de los derechos mencionados existen instrumentos jurídicos específicos, aprobados por organismos internacionales, que además crean sus respectivos órganos de supervisión. Por ejemplo, para la protección de los derechos humanos en el sistema universal, dentro del sistema de Naciones Unidas, existen dos mecanismos importantes relativos a las cuestiones indígenas: el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU y la Relatoría Especial<sup>7</sup> sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (ONU, 2016b, págs. 22 y 23).

<sup>7</sup> El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas está compuesto por 16 expertos independientes —muchos indígenas— tiene como mandato examinar las cuestiones relacionadas al desarrollo económico y social, la cultura, la educación, la salud, el medio ambiente, los derechos humanos, así como formular recomendaciones al sistema de la ONU a través del Consejo Económico y Social. También se encarga de difundir las actividades relacionadas con las cuestiones indígenas y promover su integración y coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas. La Relatoría Especial fue creada por el Consejo de Derechos Humanos y tiene el mandato de emprender visitas a los países, informar acerca de tendencias y asumir directamente con los gobiernos casos relacionados con violaciones de los derechos humanos (ONU, 2009, pág. 6).

Asimismo, los pueblos indígenas tienen derecho a la gama completa de derechos definidos bajo el derecho internacional, que se estipulan en la Carta de la ONU y los tratados de derechos humanos posteriores (ONU, 2009, pág. 12). A continuación, en la tabla 1.2 se observa un resumen de estos derechos que hacen referencia directa al registro civil y electoral de personas indígenas y se presentan las correspondientes herramientas legales y los artículos específicos al respecto.

**Tabla 1.2. Derechos e instrumentos sobre registro civil y electoral de personas indígenas**

Derechos	Instrumentos jurídicos	Artículos referentes
Derecho a la identidad	Convención sobre los Derechos del Niño	<p><b>Art. 7.</b> "1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."</p> <p><b>Art. 8.</b> "1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad".</p> <p><b>Art. 29.</b> "1. Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: [...] c) Inculcar al niño el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya; d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena"</p> <p><b>Art. 30.</b> "En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías o que sea indígena el derecho que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma".</p>
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	<p><b>Art. 24.</b> "Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre" y que "todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad".</p>
	Convención Americana sobre los Derechos Humanos	<p><b>Art. 3.</b> "Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica"</p> <p><b>Art. 18.</b> "Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos"</p> <p><b>Art. 20.</b> "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra"</p>

Derechos	Instrumentos jurídicos	Artículos referentes
<b>Derechos de los pueblos indígenas. Derecho a la participación</b>	Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	<b>Art. 3.</b> "1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos" <b>Art. 4.</b> "3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno" <b>Art. 8.</b> "1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario"
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	<b>Art. 25.</b> "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: [...] 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"
<b>Derecho al sufragio</b>	Convención Americana sobre los Derechos Humanos	<b>Art. 23.</b> "1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] b) de 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"
	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	<b>Art. 5.</b> "c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual"
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	<b>Art. 7.</b> "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a: a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas"

Fuente: Elaboración propia, basada en la legislación.

### 1.3.5.1 Derecho a la identidad

El derecho a la identidad consiste en el reconocimiento jurídico y social de una persona como sujeto de derechos y responsabilidades, así como su pertenencia a un Estado, a un territorio, a una sociedad y una familia.

Este derecho es una condición necesaria para preservar la dignidad individual y colectiva de las personas, y que habilita a otros derechos y su no cumplimiento implica situaciones de desigualdad en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades sociales en general.

La identidad legal implica el reconocimiento legal de la existencia de una persona por parte de los Estados. Por este motivo es considerado como un derecho social fundamental en los diversos tratados y convenciones internacionales (Tamargo, 2009, pág. 3). En general, se asocia el derecho a la identidad con el derecho al nombre. No obstante, también contempla elementos como: la nacionalidad, la familia y la pertenencia étnica. Esta última tiene que ver con la identidad étnica<sup>8</sup>, esto es con la conciencia de un individuo como miembro de un grupo étnico y le proporciona un sentido de pertenencia y de continuidad histórica (Méndez, 2008, pág. 4). Para los pueblos indígenas en particular, cada niño o niña nace con una identidad constituida por elementos tanto propios como de la identidad colectiva de su pueblo. Esta identidad se encuentra vinculada a sus territorios, espiritualidades, idiomas, historias, prácticas y tradiciones. (ONU, 2009, pág. 3).

El primer paso para la efectivización del derecho a la identidad consiste en el registro o inscripción del nacimiento de un niño o niña en una instancia gubernamental encargada de dicho fin. Esto lo habilita para acceder a una identidad legal mediante un documento o carnet de identidad. A modo operativo, la identidad legal es entendida como “el debido registro y documentación de nombre, filiación, fecha de nacimiento e identificación única sea como datos biométricos y/o un número único de identificación” (Harbitz y Tamargo, 2009, pág. 2).

La protección del Estado a la persona se inicia con el reconocimiento jurídico de su existencia. Por ende, cuando niños y niñas no pueden acceder a este derecho quedan invisibilizados y en una situación de extrema vulnerabilidad y no pueden acceder a otros derechos como los servicios de salud y educación (ONU, 2009, págs. 7 y 79). En efecto, un factor común y determinante de la exclusión de las personas es que ellas carezcan de documentos de identidad (Harbitz y Tamargo, 2009, pág. 2). Además, la ausencia de registro o el registro tardío de las personas se constituye en una antesala de situaciones de indocumentación en la vida adulta (Tamargo, 2009, pág. 3).

<sup>8</sup> El término “etnicidad” proviene del griego “ethnos” que significa pueblo. Por tanto, se define como la identificación de los pueblos de acuerdo con sus rasgos culturales (Albó, 2007).

La legislación principal para hacer efectivo el derecho a la identidad es la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>9</sup>. Específicamente, en su artículo 7 establece el derecho de todo niño o niña a ser inscrito inmediatamente después de su nacimiento; el derecho a un nombre y una nacionalidad desde el momento mismo del nacimiento. En el artículo 8 señala que “los Estados se comprometen a respetar el derecho de todo niño o niña a preservar su identidad, incluida la nacionalidad, nombre y relaciones familiares”. Asimismo, en su artículo 29 señala que la educación deberá estar orientada a inculcar el respeto por los padres, la propia identidad cultural, el idioma y valores, y los valores propios del país en el que vive.

Además, el artículo 30 de la Convención se refiere específicamente a los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes y sostiene que “en los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, o personas de origen indígena, no se negará a un niño que pertenezca a tales minorías, que sea indígena, el derecho, que le corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión, o a emplear su propio idioma”.

También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece, en su artículo 24 que “todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre” y que “todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad” (ONU, 1966). Igualmente, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA-CIDH, 1969, art. 20) consagran el derecho a la nacionalidad. La Convención Americana reconoce además el derecho a la personalidad jurídica (art. 3) y el derecho al nombre (art.18).

Además de los instrumentos jurídicos mencionados, en muchos países existen instrumentos legales que promocionan, impulsan o facilitan el registro civil de los pueblos indígenas de manera especial. En el marco legal interno de la mayoría de los países de América Latina las disposiciones referentes al derecho a la identidad y al registro de nacimientos se encuentran reconocidas y protegidas por las normas constitucionales. Las legislaciones más avanzadas, incluso, desarrollan procesos únicos de inscripción de nacimientos, mediante una estructura administrativa que centraliza la información en una única base de datos (ONU, 2009, págs. 11 y 12).

<sup>9</sup> Es el tratado de derechos humanos más ratificado de la historia (ONU, 2009, pág. 11).

### 1.3.5.2 *Derechos de los pueblos indígenas. Derecho a la participación*

Actualmente, los derechos de los pueblos indígenas conforman un corpus legislativo en el régimen jurídico internacional, que se ha replicado en las mismas constituciones y marcos legales nacionales especialmente en los países de América Latina. Estos derechos constituyen la síntesis de la mayoría de las reivindicaciones de los pueblos indígenas desde las últimas décadas del siglo XX. Una de las características de los derechos de los pueblos indígenas, a diferencia de los derechos de la población en general, es que son de carácter colectivo. De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH, 2006), los derechos colectivos se refieren a los derechos de los grupos, en los cuales el individuo queda definido por su comunidad étnica, cultural o religiosa.

¿Cuáles son considerados derechos de los pueblos indígenas?

Al respecto, Torres-Rivas (1995, pág. 24) establece cinco conjuntos de derechos, que dependen unos de otros: (a) el derecho a ser reconocidos como pueblo, con identidad propia; (b) el derecho a la tierra y al territorio; (c) el derecho a ejercer formas de autogobierno y administración propias; (d) el derecho al reconocimiento y el ejercicio de un derecho consuetudinario, y (e) el derecho a participar y decidir en la determinación de las políticas nacionales que les afectan.

Precisamente, este estudio se centraliza en el derecho a la participación de los pueblos indígenas específicamente a la participación electoral. En todos los países, el ejercicio de este derecho implica el registro civil de las personas —contar con documentos identificatorios personales— como paso previo para el registro electoral, esto es la inscripción en un padrón electoral para el ejercicio del voto o para postularse a un cargo electivo. El instrumento jurídico más importante de salvaguarda de los derechos indígenas constituye el Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la OIT. Fue adoptado en la 76 Conferencia Anual en 1989<sup>10</sup>. Este Convenio incluye gran parte de las demandas de los pueblos indígenas en el mundo y se inspira en el respeto a las culturas, a las formas de

<sup>10</sup> El Convenio 169 fue aprobado con 328 votos en favor, uno en contra y 49 abstenciones (Torres-Rivas, 1995, pág. 41).

vida y las organizaciones tradicionales de los pueblos indígenas. Establece los mecanismos adecuados para darle cumplimiento nacional, puesto que los Estados latinoamericanos que han suscrito el Convenio, lo aceptan como tratado internacional, lo que significa que pasa a formar parte de la legislación interna, cuya obligatoriedad es implícita (Torres-Rivas, 1995, págs. 42 y 45).

El Convenio 169 estableció un nuevo marco de relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas. Mediante el derecho a la participación los pueblos indígenas pueden intervenir en todas las fases del ciclo de elaboración e implementación de políticas, planes y programas de desarrollo nacionales o regionales que les puedan afectar (Yrigoyen, 2011).

En referencia específica al tema vinculado con el registro civil y electoral, el Convenio 169 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).

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

### 1.3.5.3 *Derecho al sufragio*

La ciudadanía inclusiva —mencionada en un apartado anterior— significa que todos los adultos residentes en un determinado país tienen la posibilidad de ejercer los derechos políticos, que a su vez incluyen el derecho al sufragio, lo que implica la posibilidad de votar y de ser elegidos en elecciones periódicas.

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

El principal instrumento jurídico de salvaguarda de los derechos políticos constituye el PIDCP, aprobado por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966. Consta de un preámbulo y 53 artículos, y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Este tratado ha sido ratificado por 173 países; otros seis Estados lo han firmado, pero no ratificado y 18 están totalmente al margen de este tratado (AI, 2020). Específicamente, el artículo 25 del PIDCP establece las obligaciones de los Estados partes en relación con el derecho de cada persona a votar y a ser elegida en elecciones periódicas y auténticas.

Otros instrumentos internacionales de derechos humanos<sup>11</sup> contienen disposiciones similares, entre ellos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5c), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 7 y 8), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (arts. 4.3, 29 y 33.3), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 41 y 42).

A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA-CIDH, 1969), de manera específica, en el artículo 23 estipula que “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: [...] b) de 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” y añade que “2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

<sup>11</sup> En este punto se omiten citar las distintas declaraciones de organismos internacionales dado que no poseen carácter vinculante.



---

## 1.4 SOBRE EL REGISTRO CIVIL Y ELECTORAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

### 1.4.1. Conceptos clave

Para analizar el tema del registro civil y electoral de los pueblos indígenas en primer término se presentan conceptos clave que permitan establecer precisiones sobre los significados de registro civil, registro electoral y padrón electoral. Estas tres entidades se encuentran estrechamente interrelacionadas y posibilitan el ejercicio de los derechos a la identidad y a la participación, entre otros.

#### 1.4.1.1 Registro civil

El Registro Civil consiste en una base de datos creada por los Estados y conformada, por lo general, por tres registros referentes al nacimiento, al matrimonio y a la defunción de las personas. El objetivo es garantizar el ejercicio del derecho a gozar de una personalidad jurídica, esto es la existencia legal, política, económica y social de la persona como sujeto de derecho, que envuelve un conjunto de condiciones jurídicas. A su vez, el derecho a la personalidad jurídica está reconocido como un derecho humano en la Declaración de Derechos Humanos (1948) y en la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) (Galindo et al., 2017, págs. 938 y ss.).

#### 1.4.1.2 Registro electoral

El Registro Electoral es el conjunto organizado de inscripciones de las personas que reúnen los requisitos para ser electores y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio (León-Röesch, 1989, pág. 75). Debe acreditar los datos necesarios para la identificación de los ciudadanos habilitados para votar, incluyendo nombre, número de identificación y domicilio, fotografía y huellas dactilares. Permite la realización de tres tareas básicas: la inscripción, la actualización permanente de datos referentes a las personas inscriptas y la depuración que consiste en la eliminación de los datos de quienes no están habilitados para votar por motivos de fallecimiento o sentencias judiciales (Fernández, 2017, págs. 946 y 949).

#### 1.4.1.3 Padrón electoral

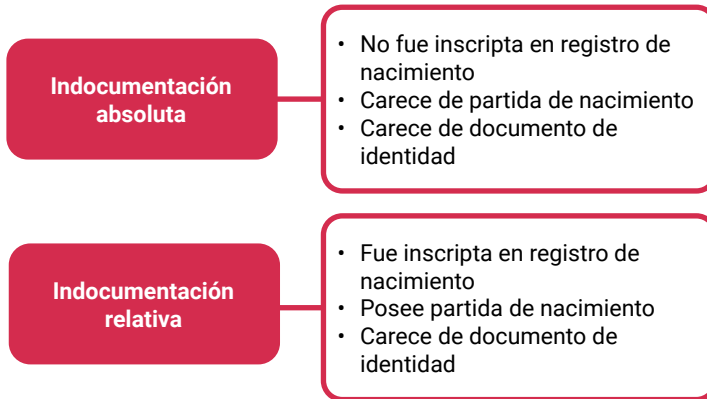
El padrón electoral o de votantes consiste en un documento conformado por los datos de las personas con derecho al sufragio en una elección determinada. Contienen los nombres y apellidos

de las personas, organizados alfabéticamente; sus números de documento de identidad, sus fotos y la información de su colegio o mesa electoral donde emitirá su voto (Aquino, 2017, págs. 797 y 798). Se constituye en el principal producto del registro electoral, es emitido con miras a un acto electoral y resulta imprescindible para determinar quiénes y dónde pueden votar (Fernández, 2017, pág. 946).

#### 1.4.2. Registro civil de los pueblos indígenas

En América Latina el subregistro y la indocumentación de la población constituyen un problema estructural, reconocido por los propios Estados y por la sociedad civil. No obstante, precisamente un problema común al respecto constituye la escasez de información estadística suficiente, confiable y exhaustiva que permita dimensionar el problema. Esta situación se agrava en el caso de los pueblos indígenas, donde el 30% de niños y niñas e incluso el 50% de los adultos puede encontrarse en una situación de indocumentación (Tamargo, 2009, pág. 2).

Se considera que una persona indocumentada es aquel ciudadano o ciudadana que por falta de documentos de identidad no goza de garantías para ejercer sus derechos a plenitud (protección ante la ley, políticos, sociales, económicos y culturales). Tal como se muestra en el gráfico 1.4 pueden ser considerados dos grados de indocumentación: (a) la indocumentación absoluta, cuando la persona no ha sido inscrita en el registro de nacimientos y, por tanto, carece de partida de nacimiento y del documento de identidad que se expide en su país de origen; (b) la indocumentación relativa, refiere a la situación en la que la persona ha sido inscrita en el registro de nacimientos pero no ha concluido el circuito de la documentación (no posee documento de identidad) (Harbitz y Tamargo, 2009, pág. 5).

**Gráfico 1.4. Grados y tipos de indocumentación personal**

Fuente: Elaboración propia, basada en Harbitz y Tamargo, 2009.

De acuerdo con la cultura occidental, el derecho al nombre propio y a una nacionalidad se hace efectivo a partir de la inscripción del nacimiento. No obstante, para los pueblos indígenas esta práctica resulta ajena a su cultura y cosmovisión, dado que la existencia de una persona no se encuentra regida por la emisión de un documento, sino que obedece a otras formas de reconocimiento propios de la cultura de cada pueblo. Por tanto, las percepciones sobre el registro de nacimiento varían de pueblo a pueblo. En general, el trámite únicamente es necesario para acceder a servicios estatales (Cunningham, 2007, págs. 110 y 114).

En agosto de 2007 se realizó en Asunción la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento. En dicho evento participaron representantes de instituciones de 18 Estados de América Latina, líderes indígenas y afrodescendientes, junto con organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales. En esa ocasión, se enfatizó en que todo el proceso de identificación, registro y documentación se realice en el marco del respeto y sirva para reafirmar la identidad individual y colectiva de las personas. Además, se indicó que en dicho proceso se debe respetar la lengua, nombres y ortografía del respectivo pueblo: “para los pueblos indígenas y afrodescendientes la identificación, registro y documentación debe respetar su existencia y cultura, como parte central del reconocimiento de los Estados a su diversidad cultural” (ONU, 2009, pág. 100).

En este evento, los pueblos indígenas plantearon una serie de recomendaciones al Estado con respecto al derecho a la identidad y al registro de nacimientos. Se recomendó especialmente que, en casos referentes a pueblos indígenas, los procesos de identificación, registro y documentación deben ser diseñados de manera participativa con ellos. En su primer punto, el documento de recomendaciones señala que:

Los Estados en consulta, participación y concertación con los pueblos interesados y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales y constitucionales deben adecuar su legislación, para garantizar que todos los miembros de los pueblos indígenas tengan acceso a una identificación que refleje la identidad individual y colectiva, tanto en sus comunidades como para los que residan en áreas urbanas (*Ídem*, pág. 103).

En esta línea, el documento añade que en las legislaciones nacionales se establecerán las formas necesarias y efectivas para que el registro y documentación de las personas reflejen los elementos culturales propios de cada pueblo indígena. Otras recomendaciones incluyeron: la demanda de que los Estados transfieran las competencias para la identificación, registro y documentación de los integrantes de los pueblos indígenas a los niveles locales y que garanticen que todo el sistema de inscripción, registro y documentación referido a los pueblos indígenas, estén conectados y homologados en el sistema y registro común nacional.

También otros organismos internacionales han planteado recomendaciones en esta línea a los países latinoamericanos y de otros continentes. Por ejemplo, en el marco de protección de los derechos de las mujeres y niñas indígenas, en 2018, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) pidió al Estado mexicano<sup>12</sup> mejorar el acceso al registro de nacimiento a las niñas indígenas (Clerc y Preciado Gómez, 2019, pág. 639).

---

<sup>12</sup> La misma recomendación realizó a los gobiernos de Australia, República del Congo y Laos.

### 1.4.3. Limitaciones y barreras

En todos los países de América Latina actualmente existen una serie de limitaciones para el registro de nacimientos y de expedición de documentos de identidad para los y las integrantes de los pueblos indígenas. En general, estas barreras afectan a diferentes grupos sociales, pero se acentúan cuando se trata de comunidades indígenas, dada sus condiciones de vulneración generadas en gran medida por su escaso acceso a servicios y atención por parte del Estado. Estas barreras pueden ser políticas, administrativas, económicas, geográficas, sociales y culturales (ONU, 2009).

La literatura referente (UNICEF, 2007; ONU, 2009; Tamargo, 2009; Harbitz y Tamargo, 2009) identifica barreras condicionantes en diversos ámbitos —estrechamente interrelacionados entre sí— que pueden resumirse en: limitada atención de los Estados, centralización administrativa, falta de idoneidad y capacitación de funcionarios, costos adicionales para la población, ausencia de perspectiva intercultural, prácticas discriminatorias, barreras culturales y educativas y procesos migratorios.

#### 1.4.3.1 Limitada atención de los Estados

La escasa atención que los Estados latinoamericanos brindan a la problemática se traduce en diversas situaciones. En primer término, el tema no se encuentra debidamente estudiado, pues en general no se cuenta con datos desagregados sobre las cifras reales de niños, niñas y población en general que no cuenta con registro de nacimiento, así como el resto de documentos personales. En suma, se carece de datos específicos para contar con un panorama real de la cuestión.

Asimismo, en general, los Estados no asignan recursos suficientes para el funcionamiento eficiente de las Oficinas de Registro Civil “o son recursos no permanentes, ocasionales y dependientes de la voluntad política de cada gobierno” (UNICEF, 2007, pág. 21).

En la práctica, esto implica que las oficinas pueden estar insuficientemente equipadas o incluso carecer de materiales para las tareas básicas. Además, esta situación dificulta el traslado de su personal a las comunidades rurales alejadas. En efecto, las campañas o brigadas móviles para la inscripción de nacimientos y expedición de documentos de identidad se han constituido en las estrategias más exitosas para solucionar el subregistro.

Existen algunas excepciones como el caso de Bolivia, donde la asignación de recursos se centra en los periodos de elecciones, dado que el órgano del Registro Civil depende —funcional y operativamente— del ente electoral (ONU, 2009, pág. 79).

#### 1.4.3.2 *Centralización administrativa*

A pesar de los procesos de descentralización generados en los países de América Latina, desde la década de los 80, todavía persiste la concentración de bienes públicos en algunos territorios. Aunque se ha logrado aumentar la cobertura de servicios sociales, en muchos casos todavía se encuentran acentuadas las diferencias interterritoriales (Finot, 2002, pág. 140; Vázquez-Cárdenas y Montoya-Brand, 2016, págs. 21 y 22). En efecto, la oferta de servicios públicos (hospitales, centros de salud, oficinas de registro civil, escuelas, etc.) no se distribuye equitativamente en los territorios urbano-rurales (Harbitz y Tamargo, 2009, pág. 8).

Esta situación también conspira para el registro de nacimientos y para el acceso a documentos de identidad por parte de la población indígena. En varios países las oficinas estatales encargadas están ubicadas en la capital del país o en zonas urbanas, a mucha distancia de las comunidades indígenas y de poblaciones rurales en general. Además, en muchos casos las carreteras se encuentran muy deterioradas o el servicio de transporte público es insuficiente o inaccesible. Estas situaciones han sido observadas específicamente en Bolivia, Ecuador, Panamá y Guatemala de acuerdo con un estudio específico en los cuatro países (ONU, 2009). En general, todavía son limitados los casos donde los servicios para el registro civil sean descentralizados o mediante las instituciones indígenas (Cunningham, 2007, pág. 120).

También los horarios de atención de las oficinas de Registro Civil no consideran los horarios de la jornada de trabajo de los usuarios o de los medios de transportes disponibles. “Los horarios poco cómodos e irregulares en las oficinas de registro son factores que disminuyen la eficacia a la hora de atender la inscripción especialmente para las personas que viajan desde comunidades remotas” (UNICEF, 2007, pág. 21).

#### 1.4.3.3 *Falta de idoneidad y capacitación de funcionarios*

Otra barrera para el registro de nacimientos y estrechamente relacionada con la limitada atención de los Estados, es la ausencia o

escasez de funcionarios capacitados e idóneos para la atención de las poblaciones indígenas. En esta línea, UNICEF ha recomendado a los gobiernos que revisen los sistemas de selección de funcionarios y empleados públicos del Registro Civil, a fin de que sean contratados sobre la base de competencias técnicas (ONU, 2009, págs. 78 y 79).

En muchos casos, las autoridades de estas instituciones no establecen un protocolo propio para los diferentes casos sobre registro de identidad, lo cual genera una serie de inconvenientes que afectan directamente a los usuarios. Por ejemplo, esta situación se ha dado en Perú con el pueblo indígena Iskonawa, contactado forzosamente en Amazonía durante la década de los 70, por parte de misioneros evangélicos, quienes inscribieron a varios indígenas con nombres y apellidos occidentales, que han debido utilizar en adelante para relacionarse con instituciones estatales peruanas<sup>13</sup>. En caso de que los indígenas deseen rectificar o hacer trámites se han topado con la ausencia de personal del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) capacitado para atender a esa población en su lengua, además de la ausencia de procedimientos concretos para estas situaciones (Rodríguez Alza, 2019).

#### 1.4.3.4 *Costos adicionales para la población*

En la mayoría de los países de América Latina el registro de nacimiento suele ser un trámite gratuito o tiene costos simbólicos, no obstante, existen otros gastos y tasas indirectas asociadas. Por ejemplo, el tiempo que implica acudir al Registro Civil para inscripciones y gestiones puede implicar un alto costo para los usuarios, principalmente para quienes deben perder uno o más días de trabajo. Para las familias en situación de pobreza —muchas indígenas— el gasto de tiempo y dinero que implican los trámites constituyen elementos disuasorios para inscribir a sus hijos e hijas. Además, en ciertos países el registro tardío supone multas, aranceles extras e incluso procedimientos judiciales (ONU, 2009, págs. 13 y 83).

<sup>13</sup> Además, en el "II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana 2007", el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) no empadronó a los Iskonawa, al igual que a otros ocho pueblos más, alegando que no formaban parte de comunidades, puesto que han sido absorbidos por otros pueblos indígenas y debido a que es muy difícil llegar hasta ellos por su situación de aislamiento (Rodríguez Alza, 2019).

A modo de ejemplo, en Perú, en la región de la Amazonía, algunos indígenas deben viajar hasta dos días para llegar a las oficinas del RENIEC. Además, se necesita contar con un medio de transporte fluvial y pagar costos de combustible, pernocte en puntos intermedios y alojamiento en las ciudades durante los trámites (Rodríguez Alza, 2019).

#### *1.4.3.5 Ausencia de perspectiva intercultural*

Uno de los obstáculos significativos para el registro de las personas indígenas es la falta de reconocimiento de las diferencias culturales, que implican prácticas diferenciadas por parte de los Estados para el acceso a la documentación. En primer término, las diferencias lingüísticas se constituyen en una barrera para las poblaciones indígenas en muchos países y esto se refleja en dificultades en la inscripción de nombres indígenas (debido a la gramática diferenciada), e incluso en la comunicación entre los usuarios y los funcionarios encargados de la tarea: “Las diferencias con el grupo hegemónico se traducen hoy en día en barreras que limitan el ejercicio de ciertos derechos, como los asociados al derecho a la identidad: ya sea por la necesidad de comunicarse en castellano para exigir el ejercicio del derecho, o por las restricciones en las manifestaciones culturales, como el uso de nombres indígenas” (ONU, 2009, pág. 8).

Por ejemplo, los resultados de un estudio realizado en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana, entre los años 2007 y 2008, reflejaron que la poca fluidez en el manejo del idioma español, especialmente de las mujeres indígenas de zonas rurales constituye una barrera para su acceso a la información, comprensión y realización de los trámites requeridos para la inscripción de los nacimientos y para gestionar el documento de identidad (Tamargo, 2009).

Asimismo, en Guatemala y Ecuador, en muchas zonas, el personal de Registro Civil únicamente atiende en idioma castellano y esta situación crea un problema de discriminación cuando los usuarios no hablan dicho idioma o no lo hacen de manera fluida, dado que el Estado “tiene la obligación de poder comunicarse con sus ciudadanos” (ONU, 2009, pág. 84).

De acuerdo con un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en promedio, aquellas personas que hablan una



lengua indígena tienen un 8,9% menor probabilidad de tener un acta de nacimiento. En Perú, la principal barrera al registro está asociada a pertenecer a una comunidad indígena (Plata, 2020). Si bien, el RENIEC ha implementado el Registro Civil Bilingüe y la publicación “Tesoro de Nombres Originarios”, en la práctica no implementa los complejos sistemas e historias de la antroponimia de los pueblos indígenas para la documentación (Rodríguez Alza, 2019).

Muchas prácticas discriminatorias durante la inscripción en los registros civiles constituyen consecuencias directas de la ausencia de un enfoque intercultural para el registro de las personas indígenas. Una de estas prácticas específicas y muy extendida se relaciona con la discriminación para incluir nombres indígenas en los documentos de identidad, lo cual ocurre en varios países de América Latina y del mundo<sup>14</sup>. Implica una violación del derecho a la identidad no permitir o dificultar a la población indígena inscribir a sus hijos con los nombres tradicionales en la lengua de origen o que se les impongan nombres ajenos a su lengua y su cultura (UNICEF, 2007, pág. 22).

En efecto, desde la colonia hasta la fecha, una práctica continua para el registro de las personas indígenas ha sido la imposición de nombres ajenos a sus culturas, como nombres de santos o santas —extraídos del calendario gregoriano— por parte de los misioneros religiosos o incluso hasta de madereros, petroleros, pescadores que llegaron a los territorios indígenas (Cunningham, 2007, págs. 114 y 117).

En Guatemala y Ecuador se evidenciaron problemas en la inscripción de los nombres en idiomas indígenas, ya que el personal del Registro Civil generalmente no sabe escribir en otro idioma que no sea el castellano, y el usuario no sabe leer, lo que conduce a errores en el momento de inscribir el nombre. Esta dificultad es aún más grave cuando el error ocurre en el apellido de la persona, pues altera la filiación y rompe el linaje familiar. En el caso de Guatemala, para escribir los nombres indígenas se utiliza un patrón lingüístico castellano —que no contempla

---

<sup>14</sup> En Túnez, en las oficinas municipales de registro se niegan a registrar nombres del pueblo indígena Amazigh. Las autoridades nacionales exigen que los municipios registren solo nombres árabes. Esta posición está disuadiendo a los padres de poner nombres amazigh a sus hijos/as por miedo a ser estigmatizados por las autoridades y forzados a recurrir a largos y costosos procedimientos judiciales con un resultado incierto. Asimismo, el Comité de los Derechos del Niño exhortó a Australia a que respetara el derecho a la identidad, el nombre, la cultura y el idioma de los niños indígenas (Lounes, 2020, págs. 186 y 187; Clerc y Berezintsev, 2020, pág. 741).

los caracteres necesarios—, pese a existir un patrón lingüístico unificado de los idiomas mayas (ONU, 2009, pág. 84).

En esta línea, en Argentina, se sancionó la ley 18248/69 Ley del Nombre, que durante 15 años omitió autorizar el uso de nombres indígenas. En 1984 fue modificada esta ley en su artículo 3°, incluyendo la inscripción de “nombres aborígenes o derivados de voces aborígenes, autóctonas y latinoamericanas”. Posteriormente, algunas provincias sancionaron normas complementarias sobre la inscripción de nombres de origen indígena y en ningún caso tienen contradicciones con la ley nacional. Con esto se observó un cambio hacia la preservación de las culturas y lenguas indígenas en el país (Zamborain, 2000).

#### *1.4.3.6 Barreras culturales y educativas*

En algunos casos, la prolongada exclusión social de las poblaciones indígenas ha generado barreras culturales, como la poca valoración del registro de nacimiento o la falta de conciencia respecto a los beneficios para los niños y niñas (UNICEF, 2007, pág. 22). Además, el registro civil es considerado un referente y un requisito de la cultura occidental y por tanto genera cierta “resistencia cultural” (Harbitz y Tamargo, 2009, pág. 11).

Por ejemplo, en Panamá, gran parte del pueblo Ngäbe-buglé se negaba a los trámites para registros debido a creencias erróneas acerca de las consecuencias de la inscripción y a una arraigada desconfianza hacia el Estado, debido al abandono en que se hallaban los territorios. Se calculaba que unas 12.000 familias no habían inscrito a sus hijos. Esta situación fue subsanada mediante una campaña entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), el Tribunal Electoral del país y el involucramiento de integrantes de las propias comunidades indígenas (OACNUDH, 2015). Otra situación condicionante para el registro se relaciona con los partos domiciliarios en las comunidades indígenas (Tamargo, 2009, pág. 8). En Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá esta práctica está reconocida como íntimamente ligada a la cultura de los pueblos indígenas, además de ser consecuencia de la dificultad del acceso al servicio de salud. Según una encuesta de 2004, específicamente en Ecuador, el 65% de las mujeres tuvieron un parto en su propia casa (Tamargo, 2009, pág. 11). Por ello, la UNICEF había recomendado que las autoridades de Registro Civil deben considerar un correctivo adecuado, a fin de no

limitar el derecho del recién nacido a la identidad y a la identificación (ONU, 2009, pág. 82).

Si bien las limitaciones de acceso al servicio de salud constituyen condicionantes significativas, también en varios pueblos indígenas el nacimiento está vinculado con la espiritualidad. Por ende, el rol desempeñado por la partera indígena es muy importante. Por ejemplo, en la cultura maya, a ellas “les corresponde descubrir y potenciar la identidad y la práctica de la espiritualidad, para lo cual controlan la llegada del nuevo ser humano desde la gestación [...] para llevar al nuevo ser hacia una vida equilibrada” (Cunningham, 2007, pág. 115).

La falta de acceso a la educación, así como a fuentes de información acreditadas también constituyen limitaciones para el registro de nacimientos y los trámites para la obtención de documentos de identidad.

Al respecto, un estudio realizado Bolivia, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana, entre 2007 y 2008 evidenció que el analfabetismo y los bajos niveles educativos alcanzados por las mujeres indígenas en zonas rurales dificulta su comprensión de las gestiones y trámites requeridos para efectivizar las inscripciones de nacimientos en los Registros Civiles (Tamargo, 2009, pág. 8). De hecho, se requieren capacidades de lecto-escritura para comprobar que los datos registrados por los funcionarios encargados se corresponden con los que presentó el compareciente (Cunningham, 2007, pág. 119).

#### 1.4.3.7 *Procesos migratorios*

Las migraciones de poblaciones indígenas a otros países o ya sean dentro del territorio de un mismo Estado también se constituyen en condicionantes para el registro de nacimientos o de documentación personal y generan una serie de situaciones problemáticas al respecto. Por ejemplo, muchos niños y niñas del pueblo Ngöbe Buglé, originario de Panamá, han nacido en el sur de Costa Rica durante los desplazamientos de los indígenas para la cosecha del café y fueron registrados en Costa Rica, aunque vivían en Panamá. Una situación parecida ocurre en el en el estado de Tijuana, al norte de México, donde la migración creciente agudiza el subregistro de niños y niñas que provienen de otras zonas del país. Al respecto, según la Oficina del Registro Civil de Tijuana,

existían muchos problemas de retraso en cuanto a la expedición de actas de nacimiento a los grupos indígenas que provienen de otras partes del país (Cunningham, 2007, pág. 109).

#### 1.4.4 Registro electoral de los pueblos indígenas

La falta de registro de nacimientos dificulta la obtención de un documento nacional de identidad, lo que a su vez imposibilita la participación electoral tanto para votar como para postularse a un cargo electivo en comicios regionales o nacionales. Ineludiblemente, esta situación desemboca en el no ejercicio de los derechos políticos de las personas indígenas. Esta situación se registra en la gran mayoría de los países del mundo<sup>15</sup>.

En esta línea, el derecho de los pueblos indígenas a participar en la política electoral se basa en el propio reconocimiento jurídico oficial de los pueblos indígenas como grupo determinado de pueblos que tienen derechos específicos. No obstante, incluso en países donde existen leyes sobre el reconocimiento oficial de la participación indígena en la política electoral o que permiten dicha participación mediante disposiciones generales sobre la igualdad, a menudo sigue menoscabada la capacidad para hacer efectivos esos derechos. Entre los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de esos derechos cabe citar la exigencia del documento de identidad para votar, lo que puede excluir a los pueblos indígenas, ya que suelen carecer de ellos (ONU, 2010, págs. 18 y 19).

Paradójicamente, también se registran casos, especialmente en países de África, en que las personas indígenas cuentan con documentos habilitantes para el voto, a pesar de no poseer documento de identidad<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En Indonesia, un millón de indígenas de las zonas forestales no pudieron votar en las elecciones generales de 2019 por no tener tarjetas de identidad electrónicas. Los pueblos indígenas que no tienen tarjetas de identidad no se registran en el registro civil y, por consiguiente, no pueden participar en las elecciones (Siringoringo y Mambor, 2020, pág. 272). Asimismo, en Burundi, muchos hogares del pueblo Twa de todo el país no poseen documentos de identidad ni tarjetas de identificación electoral (Quétu, 2020, pág. 56). Lo mismo ocurre en Kenia, donde muchos pueblos indígenas que viven en zonas remotas no han sido incluidos durante muchos años en la educación formal, los censos nacionales, las elecciones y las campañas de salud (Tiampati, 2020, págs. 96 y 97). En Zimbabue, la Comisión de Derechos Humanos celebró una consulta con miembros de la comunidad San, quienes se quejaron de la continua falta de documentos de identidad nacional (Begbie-Clench et al., 2020, pág. 202).

<sup>16</sup> En Chad, comunidades nómadas enteras carecen de certificados de nacimiento. Con frecuencia, hay solo un grupo de hombres con tarjetas de identidad en cualquier aldea, generalmente porque se les exige viajar para comerciar ganado. A pesar de la falta de documentación, la mayoría de los miembros de la comunidad tiene tarjetas de votación, lo que significa que el Estado les concede más valor a las tarjetas de votación. Sin tarjeta de identidad es imposible acceder a escuelas y centros médicos (Oumarou Ibrahim, 2019, pág. 491).

En esta línea, el Comité de Derechos Humanos de la ONU han destacado que los gobiernos deben adoptar medidas apropiadas para promover y proteger los derechos de voto sin discriminación alguna. Estas medidas pueden incluir la facilitación de la inscripción electoral y la provisión de información sobre las elecciones y cédulas de votación en diversos formatos e idiomas accesibles (ONU, 2014, pág. 5).

También la OEA ha señalado que uno de los elementos básicos para la participación en los procesos electorales es estar debidamente inscrito en el registro electoral y que los Estados deben observar que el marco normativo garantice la igualdad para que los pueblos indígenas puedan acceder a la cedulación y a la inscripción en los registros electorales (OEA, 2015, pág. 29).

Además, debe observar que en la práctica no existan barreras o limitaciones físicas, económicas, culturales, legales o administrativas. Menciona que, en muchos casos, la distancia de las comunidades indígenas de los centros urbanos supone una mayor dificultad para realizar los diversos trámites administrativos requeridos para incorporarse al registro electoral. Este aspecto requiere que las instituciones electorales lleven a cabo programas que faciliten el acceso de los pueblos indígenas a la cedulación e inscripción para su incorporación al padrón de votantes (OEA, 2015, pág. 30).

Actualmente, en pocos países de América Latina existe una experiencia de la existencia de un padrón indígena diferenciado del resto de la población. Uno de los casos paradigmáticos se ha registrado en Chile para la elección de los 155 integrantes de la Convención Nacional Constituyente en mayo de 2021. Para los comicios se conformaron dos padrones electorales separados, uno para integrantes pueblos indígenas y otro para el resto de los votantes<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Se realizaron dos elecciones paralelas y simultáneas: una para los convencionales de elección general (1.278 candidatos para 138 cargos) y otra para los representantes de los pueblos originarios (95 postulantes para 17 escaños reservados). Los convencionales de la elección general fueron electos por distribución geográfica, como los diputados. En cambio, los representantes de los pueblos indígenas fueron electos en un solo distrito nacional (Diez-Pérez, 2021). Postularon candidatos al padrón electoral los pueblos indígenas: Aymara, Chango, Colla, Diaguita, Kawashkar, Atacameño, Mapuche, Quechua, Rapa Nui y Yagán. Estos pueblos han contado con reconocimiento de su propia identidad, el origen común, la territorialidad y el factor lingüístico-cultural.

Postularon candidatos al padrón electoral los pueblos indígenas: Aimara, Chango, Colla, Diaguita, Kawashkar, Atacameño, Mapuche, Quechua, Rapa Nui y Yagán. Estos pueblos han contado con diferentes cantidades de escaños reservados, según su proporción de población en el país y también se estableció un mecanismo de paridad de género (SERVEL, 2020).

En Venezuela, en 2021, el Consejo Nacional Electoral (CNE) anunció la creación de un Registro Electoral Indígena. Esta innovación se concretaría en el marco de la aprobación de una Ley de Participación Política de los Pueblos Indígenas, a ser estudiada mediante la conformación de un equipo que incluya a la Asamblea Nacional y a las organizaciones indígenas. Anteriormente, en 2020 los indígenas insistieron en que se creará una oficina de atención a los pueblos y reclamaron el registro electoral indígena para conocer cuántas personas indígenas se encuentran en edad de votar (El Pitazo, 31 de julio 2020).

---

## 1.5 ESTUDIO DE CASO: PARAGUAY

### 1.5.1. Situación general de los pueblos indígenas

La población indígena en Paraguay asciende actualmente a 140.206 personas, según los resultados preliminares del Censo Indígena 2022. Son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas. El censo incluye a todas las personas autoidentificadas como indígenas, tomando como referencia el reconocimiento de su propia identidad, el origen común, la territorialidad y el factor lingüístico-cultural (ver tabla 1.3).

**Tabla 1.3. Población indígena en Paraguay**

<b>Familia lingüística</b>	<b>Pueblo</b>	<b>Población</b>
<b>Guaraní</b>	Guaraní Occidental	2.199
	Aché	2.596
	Mbya Guaraní	27.835
	Ava Guaraní	22.235
	Pai Tavyterä	15.609
	Guaraní Ñandeva	3.133
<b>Mataco Mataguayo</b>	Nivacé	17.845
	Manjui	429
	Maká	2.129
<b>Zamuco</b>	Ayoreo	2.394
	Ybytoso	2.126
	Tomaräho	213
<b>Lengua Maskoy</b>	Toba Maskoy	2.025
	Enxet Sur	8.070
	Enlhet Norte	9.222
	Guaná	512
	Angaité	6.909
	Sanapaná	3.470
<b>Guaicurú</b>	Toba Qom	2.182

*Fuente:* Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022

Los pueblos indígenas se encuentran distribuidos en 14 departamentos del Paraguay; específicamente en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, en la Región Occidental o Chaco. En la Región Oriental se encuentran en los departamentos de Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá, Guairá, Amambay, San Pedro, Concepción, Paraguairí, Central y en Asunción.

Tal como puede apreciarse en la tabla 1.4, los departamentos con mayor cantidad de población indígena son Presidente Hayes y Boquerón, en la Región Occidental, y Canindeyú y Caaguazú, en la Región Oriental.

**Tabla 1.4. Distribución de la población indígena total según departamento**

<b>Departamento</b>	<b>Población total</b>
Presidente Hayes	29.814
Boquerón	29.774
Canindeyú	16.294
Amambay	12.439
Caaguazú	13.255
Alto Paraná	8.915
Alto Paraguay	4.414
Concepción	3.645
San Pedro	4.641
Caazapá	5.290
Itapúa	3.494
Central	3.069
Paraguairí	116
Guairá	1.928
Asunción	419

*Fuente:* Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022.



Los indicadores socioeconómicos del anterior Censo realizado en 2012<sup>18</sup>, 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 mayor de 15 años. Las mujeres presentan una mayor tasa de analfabetismo (42,7%) en relación con los varones (32,8%). De cada 100 niños indígenas de 6 a 14 años de edad, apenas 67 asisten a una institución de enseñanza formal.

En cuanto al área de salud, solamente el 3,54% accede al seguro social y el 85% del total de la población indígena no posee seguro de salud de ningún tipo. También es reducido el acceso a servicios básicos: el 40% no cuenta con energía eléctrica, el 70% no accede a provisión de agua potable y el 96% no cuenta con servicios sanitarios (pozo ciego o cámara séptica). Estas cifras provienen de la Encuesta Permanente de Hogares 2013.

La falta de tierra afecta a 134 de las 493 comunidades indígenas. Esta situación se debe a la usurpación de sus tierras, que se remonta hace siglos. Entre los años 1881 y 1914 el equivalente al 64% de la superficie del territorio paraguayo fue transferido a propietarios privados (Galeano, 2012, pág. 409). Esta apropiación de territorios indígenas se intensificó en la década del 60 con la construcción de una ruta que atravesaría parte de la Región Oriental del Paraguay, hacia Brasil y de la hidroeléctrica paraguaya-brasileña Itaipú. Estas obras implicaron la colonización de la zona —impulsada por el mismo gobierno paraguayo<sup>19</sup>— y la compraventa y apropiación masiva de tierras ancestrales indígenas, especialmente por parte de colonos brasileños (Meliá, 2011, pág. 328).

En general, las políticas de restitución de tierras a los pueblos indígenas por parte del Estado paraguayo no han considerado los territorios ancestrales como espacios extensivos para el ejercicio de la autodeterminación política, económica y cultural de los

<sup>18</sup> Se incluyen datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas, 2012, dado que los Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022 no incluyen aún ciertos indicadores.

<sup>19</sup> Durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) un total de 7.851.295 hectáreas habían sido adjudicadas irregularmente (CVJ, 2008). Los gobiernos posteriores continuaron esta práctica y un millón de hectáreas fueron entregadas ilegalmente desde el fin de la dictadura (Barreto, 2013, págs. 17-19; Guereña y Rojas, 2016, pág. 13).

pueblos indígenas. En la práctica, solo se restituyen tierras con extensiones limitadas (Bogado et al., 2016, pág. 3). Además, el procedimiento de titulación resulta inaccesible y lento para las comunidades indígenas. La privatización general de las tierras y la falta de un registro catastral adecuado han generado una superposición de títulos de propiedad (ONU, 2015, pág. 3).

### **1.5.2. Marco legal sobre registro civil y electoral de los pueblos indígenas**

Para identificar el marco legal referente al registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay se considera a la Constitución Nacional y luego a una serie de instrumentos jurídicos destinados a proteger el derecho a la identidad, los derechos de los pueblos indígenas —de manera especial el derecho a la participación— y el derecho al sufragio, incluido entre los derechos políticos. Por tanto, en este apartado se incluyen los diferentes tratados internacionales que hacen referencia a dichos derechos y que han sido ratificados por leyes nacionales. La legislación nacional referente a la cuestión implica un corpus de derechos de diferentes ámbitos, algunos de ellos para la población en general y otros específicos para los pueblos indígenas. Algunos tratados internacionales hacen referencia a los tres derechos mencionados.

Con respecto a los tratados internacionales, la misma Constitución Nacional, promulgada en 1992, estipula en su artículo 141 que éstos forman parte del ordenamiento legal interno y se encuentran en segundo orden de prelación en la jerarquía legal de acuerdo con la propia Carta Magna. Al respecto, el artículo 137 “De la supremacía de la Constitución” establece el orden de prelación en el marco legal nacional, incluyendo a la Constitución en primer lugar y luego a los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía.

**Gráfico 1.5. Jerarquía normativa establecida por la Constitución Nacional**



*Fuente: ONU, 2016b.*

En cuanto a los pueblos indígenas, paradójicamente, a pesar de su situación de exclusión generalizada, Paraguay cuenta con un marco legal que, en general, es favorable al reconocimiento de sus derechos —incluyendo el derecho a la participación— dado que el marco legal internacional referente se ha plasmado también en la legislación paraguaya.

En la Constitución Nacional fue incluido el “Capítulo V De los pueblos indígenas” que comprende seis artículos, del 62 al 67, el primero de los cuales sostiene que se reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo. Además, se incluyen los derechos de preservación de la identidad étnica, sistemas de organización, la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho consuetudinario, la exoneración de la prestación de servicio militar, social y civil<sup>20</sup>. Específicamente, el derecho a la participación de los pueblos indígenas se encuentra estipulado en el artículo 65: “Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”.

**Tabla 1.5. Marco legal referente al registro civil y electoral de los pueblos indígenas**

Derechos	Instrumento internacional de origen	Ley nacional
<b>Derecho a la identidad</b>	Convención sobre los Derechos del Niño	Ley 57/90 Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño
	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley 5/92 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 de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York.
	Convención Americana sobre los Derechos Humanos	Ley 01/89 Que aprueba y ratifica la convención americana sobre derechos humanos o Pacto San José de Costa Rica

<sup>20</sup> La inclusión de este capítulo obedeció a la presión de los mismos indígenas y de organizaciones sociales aliadas. En efecto, 134 indígenas representantes de 64 comunidades de ambas regiones del país reclamaron su participación en la Convención Nacional Constituyente. Ante la negativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo, representantes de 14 pueblos presentaron este pedido a los convencionales electos. Finalmente, se aceptó la participación de cuatro indígenas —dos representantes de la Región Oriental y dos de la Occidental— en carácter de observadores y consultores. Los indígenas contaron con la ayuda de un Grupo de Apoyo conformado por el Equipo Nacional de Misiones (ENM) (de la Iglesia Católica), la Misión de Amistad y la Universidad Católica. En 1991 se realizó el primer encuentro general con líderes e integrantes de comunidades, donde se hizo un relevamiento de derechos que debían ser incluidos en la Carta Magna. Los análisis y planteamientos de dicha reunión fueron grabados y los materiales distribuidos a las comunidades indígenas. El líder del pueblo Maskoy, René Ramírez, había sido elegido convencional constituyente a través del PLRA (Kowalski 1993, págs. 99 y 101).

Derechos	Instrumento internacional de origen	Ley nacional
<b>Derecho a la participación de los pueblos indígenas</b>	Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.
	No aplica	Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.
	No aplica	Decreto presidencial N°1039/2018 "Protocolo de para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay"
	Convención sobre la protección y la promoción de la Diversidad de las expresiones culturales	Ley 3229/07 Aprueba la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales
<b>Derecho al sufragio</b>	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ley 5/92 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 de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York
	Convención Americana sobre los Derechos Humanos	Ley 01/89 Que aprueba y ratifica la convención americana sobre derechos humanos o Pacto San José de Costa Rica
	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Ley N° 2128/03 Que ratifica la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Ley N° 1215/1986 Que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

Fuente: Elaboración propia

Anterior a la Constitución Nacional fue aprobada la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas, que es la primera ley de reconocimiento de los derechos y de la existencia de los pueblos indígenas en Paraguay y fue promulgada en 1981 durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Esta ley reconoce la autonomía jurídica de las comunidades indígenas, su personalidad jurídica y la representación de las mismas a través de sus líderes y dispone que las tierras y sus títulos correspondientes deben ser transferidas a las comunidades indígenas en forma gratuita e indivisa. También incluye las funciones del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) organismo que posee la facultad de establecer políticas y programas en materia indígena y proponer las normas que deben regir en materia de registro civil, servicio militar y educación para la población indígena. Con respecto a la participación de los pueblos indígenas, ya en el artículo 1, establece 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.

En el periodo de transición democrática, en Paraguay han sido aprobadas otras leyes nacionales que protegen los derechos indígenas, incluyendo su derecho a la participación social y política. Una de las principales es la ley 234/93 que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT. Dicha ratificación implica que el Estado paraguayo está comprometido a cumplirlo a nivel interno a través de la citada ley y también en el ámbito internacional.

También han sido promulgadas otras leyes referentes a temas específicos como salud y educación: la ley 3231/07 “Que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena” y la ley 5469/15 “Que crea la Dirección Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas”. Ambas legislaciones contienen artículos específicos referentes a la participación de los pueblos indígenas. La aprobación de estas dos leyes ha sido el resultado de dos experiencias de marcada participación indígena en los procesos de elaboración, discusión y promulgación de las mismas, en el marco de las políticas educativas y de salud para los pueblos indígenas (Villalba, 2020).

También fue aprobada la Ley 6279/19 “Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas”. Asimismo, el decreto presidencial N° 1039 de 2018 establece el “Protocolo de para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”, de acuerdo con lo establecido en el Convenio 169 de la OIT sobre la obligación de los Estados de implementar procedimientos y mecanismos que permitan a los pueblos indígenas ejercer el derecho a ser consultados en todos los casos que les afecten medidas administrativas y legislativa.

Con respecto al derecho al sufragio, en Paraguay han sido aprobados los diferentes tratados y convenciones internacionales referentes a los derechos políticos en general y en particular el derecho al sufragio. Estos tratados rigen para toda la población paraguaya y también para los pueblos indígenas que habitan en el país.

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. Específicamente sobre el derecho a la participación política, la ley 5/92 aprueba la adhesión de Paraguay al PIDCP, que en su artículo 5 expresa taxativamente:

Todos los ciudadanos gozarán [...] y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: 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.

De acuerdo con la Declaración de Derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación también se encuentra estrechamente ligado a los derechos políticos de los pueblos indígenas e implica el derecho a participar en la adopción de decisiones en asuntos que afectan a sus derechos y la obligación de los Estados a organizar consultas para su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas que les afecten (ONU, 2007, pág. 6).

### 1.5.3. Registro civil de los pueblos indígenas

#### 1.5.3.1 *Situación actual*

En Paraguay, los integrantes de los 19 pueblos indígenas cuentan con tres documentos identificatorios: el certificado de nacimiento, la cédula de identidad y el carnet indígena.

El carnet indígena es expedido por el INDI, sin necesidad de contar con otro documento previo. Este documento contiene la fotografía de la persona, su nombre y las denominaciones de la comunidad a la que pertenece, del pueblo, del distrito y del departamento correspondientes. El objetivo del carnet indígena es contribuir a que los indígenas puedan agilizar gestiones ante las distintas instancias públicas u organizaciones privadas de la sociedad.

El certificado de nacimiento es expedido por la Dirección General del Registro del Estado Civil, dependiente del Ministerio de Justicia regido por la Ley 1266/87 “De la Dirección General del Registro del Estado Civil”. A la vez, uno de los requisitos para contar con este documento es el certificado de nacido vivo, expedido por el médico o la partera profesional que hayan asistido al alumbramiento. La mayoría de las veces, las personas indígenas no tienen acceso a servicios de salud y, por lo tanto, no cuentan con este documento. En ese caso, el nacimiento puede ser comprobado mediante dos testigos, quienes deberán haberlo presenciado o tener conocimiento del hecho (Dirección general del registro del estado civil Paraguay).

La cédula de identidad es expedida por el Departamento de Identificaciones, un organismo técnico-científico de la Policía Nacional que cuenta con oficinas regionales en la mayoría de los departamentos del país. Las funciones y atribuciones de



esta institución están reguladas por artículos de Ley N° 222/93 “Orgánica de la Policía Nacional”. La solicitud de la cédula de identidad por primera vez es gratuita<sup>21</sup>; para acceder a ella se debe contar con certificado de nacimiento original.

**Tabla 1.6. Documentos identificatorios de personas indígenas en Paraguay**

Documento	Institución emisora	Contenido	Requisitos principales
<b>Carnet indígena</b>	Instituto Paraguayo del Indígena (INDI)	Fotografía Nombre personal, comunidad, pueblo, distrito y departamento	Autoidentificación indígena
<b>Certificado de nacimiento</b>	Dirección General del Registro del Estado Civil	Nombres: personal y de los progenitores, fecha y lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad.	Certificado de nacido vivo, expedido por médico o partera. En su defecto, dos testigos del nacimiento.
<b>Cédula de identidad</b>	Departamento de Identificaciones	Fotografía Nombre personal, fecha y lugar de nacimiento, sexo, nacionalidad, estado civil	Certificado de nacimiento original

Fuente: III Censo Nacional de Población y Viviendas para pueblos indígenas 2012

<sup>21</sup> Departamento de identificaciones, Requisitos para solicitar cédula de identidad por primera vez para niños y adolescentes (hijo de madre/padre de nacionalidad paraguaya), <<https://www.policianacional.gov.py/identificaciones/requisitos-para-solicitar-cedula-de-identidad-por-primera-vez-para-ninos-y-adolescentes-hijo-de-madre-padre-de-nacionalidad-paraguaya/>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

De acuerdo con el Censo Nacional Indígena de 2012<sup>22</sup>, solamente el 77% del total de la población indígena del país se ha inscripto en el Registro Civil y apenas un 64% cuenta con cédula de identidad. Además, numerosas personas de este grupo poblacional desconocen si fueron anotadas o no en el Registro Civil. Como puede apreciarse en la tabla 1.7, el mayor porcentaje de población que posee cédula de identidad vive en áreas urbanas (77,1%) y en menor medida se encuentra en el área rural (62,8%). No se registran datos con respecto a la tenencia del carné indígena.

**Tabla 1.7. Población indígena con cédula de identidad**

Población	Tiene cédula	No tiene cédula	No responde
Área urbana	77%	19%	3,8%
Área rural	62,8%	33%	4,2%

Fuente: III Censo Nacional de Población y Viviendas para pueblos indígenas 2012

Los porcentajes mencionados significan que no fue registrado el nacimiento de un total de 15.379 personas, un total de 1.663 no sabía si fue registrada y un total de 8.874 personas no estaba reportada. En cuanto a la cédula de identidad, un total de 36.187 personas no contaba con este documento y 4.565 no estaban reportadas. Del grupo poblacional que carece de cédula de identidad, unas 8.669 personas, de 20 años en adelante, se encuentran en edad de votar.

### 1.5.3.2 Consecuencias de la indocumentación

Al igual que en otros países de América Latina y del mundo, la carencia de documentos identificatorios de las personas indígenas conlleva una situación de exclusión en varios ámbitos:

“El hecho de que no tengan [cédulas de identidad] les impide el acceso a todos los derechos [...] O sea que es una base que tiene que estar garantizada porque es la que le da acceso a otros beneficios” (E12, misionera indigenista del VAP, 2021).

<sup>22</sup> Se incluyen datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. 2012 dado que los Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022 no incluyen aún estos indicadores.

Una consecuencia específica de esta situación de indocumentación es la imposibilidad de ejercer el derecho al sufragio y de presentar candidaturas a cargos electivos, esto es al disfrute del derecho a elegir y ser elegido<sup>23</sup>.

“Seguramente, hay muchísimos indígenas [que no votan], incluso en la misma comunidad donde estaba viviendo mucha gente nunca votó porque no tenía documento” (E9, antropólogo indigenista de CONAPI, 2021).

“Acá en la comunidad de Villeta, hay indígenas que no tienen cédula y, obviamente, no pueden votar” (E10, indigenista de CONAPI, 2021) .

Otra de las consecuencias significativas es la limitación para acceder a los programas sociales gubernamentales. En efecto, en los últimos años, además de las facilidades promovidas por el Estado y organizaciones de la sociedad civil, también se ha registrado mayor interés por parte de los mismos indígenas en conseguir la cédula de identidad debido a la necesidad perentoria de acceder a los programas sociales instalados especialmente desde 2009.

“[El acceso a] la votación es uno, cada tanto ¿verdad? Pero están [los programas] que tienen que ver con su día a día [...] De un tiempo a esta parte hay otros beneficios que da el Estado y que como condición ponen tener cédula de identidad. Por ejemplo, para el Tekoporã, sí o sí los niños tienen que tener cédula, las madres que acceden a ese beneficio tienen que tener cédula” (E12, misionera indigenista del VAP, 2021).

“Y el tema de documentos de renovación, hay muchísimos [...] ¿Por qué? Sobre todo, ahora, la gente pide más certificado de nacimiento y cédula al día, porque cobran Tekoporã, cobran Tenonderã, están en (el programa) adulto mayor, están gestionando casas y están viendo otros programas sociales, ya sea local, desde la Municipalidad, desde la Gobernación o desde los ministerios. En cada gestión, que ellos hacen, si es Tekoporã, le piden el certificado de nacimiento de todos los hijos

<sup>23</sup> Este tema será ampliado en el capítulo 2.

[...] la cédula de todos los hijos [...] ¿Entendés?, para todos los programas sociales, si quieren gestionar casa, por cada familia tiene que llevar todos los documentos de todos los miembros integrantes de esa familia” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

Durante el gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) se inició el Programa Tekoporã para población en situación de pobreza, que incluye a integrantes de comunidades indígenas. Es un programa social implementado por el Ministerio de Desarrollo Social e implica transferencias monetarias condicionadas que se realizan cada dos meses a familias indígenas consistentes en un monto de 225.000 guaraníes (equivalente a aproximadamente 32 dólares)<sup>24</sup>.

Otro programa aprobado es el denominado Tenonderá, programa social implementado que busca la concreción de emprendimientos productivos con asistencia técnica y financiera a las familias participantes, que hayan estado en el Programa Tekoporã y hayan recibido la cuota número 36 en adelante. Fue aprobado por Resolución N° 638 del 2017. Es gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y consiste en un monto de 2.400.000 guaraníes (equivalente a 350 dólares aproximadamente) (Manual Operativo, 2017).

También durante el gobierno de Lugo se aprobó la Ley 3728 de 2009 “Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”. Consiste en una asistencia monetaria mensual, equivalente al 25% del salario mínimo vigente<sup>25</sup> esto es 572.331 guaraníes (equivalente a aproximadamente 83 dólares)<sup>26</sup>.

“En el caso de los ancianos, [...] para el subsidio de la tercera edad también tienen que tener cédula, si no tiene cédula, no puede acceder” (E12, misionera indigenista del VAP, 2021).

“En muchísimas comunidades hay varios adultos mayores sin cédula de identidad. Algunos son personas que

<sup>24</sup> Ministerio de Desarrollo Social, Tekoporã, <<https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekorora>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

<sup>25</sup> El salario vigente en Paraguay en octubre de 2021 era de 2.289.324 guaraníes (equivalente a 330 dólares aproximadamente).

<sup>26</sup> Ministerio de Economía y Finanzas, Programa pensión alimentaria para adultos mayores en situación de vulnerabilidad social, <<https://www.hacienda.gov.py/web-sseaf/index.php?c=181>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

nunca tuvieron cédula en toda su vida” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

Para el cobro de estos programas, además, los documentos de identidad deben estar en vigencia, esto es que no estén vencidos o fuera de plazo. En esta línea, en 2012 había 1.815 indígenas que cobraban la pensión de adultos mayores y cerca de 1.200 indígenas se encontraban en situación de irregularidad debido a la carencia o el vencimiento del plazo de vigencia de su cédula de identidad (Ministerio de Hacienda, 2013, pág. 91).

“Tekoporã y Adulto Mayor, ¿sabes qué hacen? Por ejemplo, yo soy beneficiario, a mí se me venció mi cédula y ya no me pagan [...] Entonces, qué es lo que pasa cuando yo dejo de cobrar, no es que yo me voy, saco mi cédula y vengo y recupero todo, no, vos ya nunca más cobrar esos meses” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

Otro problema para las personas indígenas de comunidades alejadas de centros urbanos es que, si no pueden ir ellos mismos, deben pagar a gestores o intermediarios para que les puedan realizar los trámites de renovación de las cédulas de identidad. Incluso, en algunos casos, también les piden más dinero para agilizar los trámites.

“La característica principal en este tema, o la preocupación más grande, es el vencimiento de las cédulas. Llaman, preguntan, hacen su gestión y lo que más señalan es que se les cobra mucho para volver a tener la cédula actualizada [...] Y sí, se les cobra, de ahí los gestores” (E8, comunicador indigenista de Tierraviva, 2021).

Por otro lado, la carencia de documentación también afecta especialmente a los niños y niñas indígenas en edad escolar, quienes deben estar inscriptos en el denominado Registro Único del Estudiante (RUE), establecido desde 2016 por el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), que es un sistema de información que permite la identificación de cada estudiante. El objetivo es simplificar los procesos académicos a lo largo de su vida dentro del sistema educativo nacional<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Ministerio de Educación y Ciencias, Registro Único del Estudiante (RUE), <<https://www.mec.gov.py/cms/?ref=297416-registro-unico-del-estudiante-rue>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

“Cuando los niños empiezan la escolaridad, ahí tienen problemas porque, necesariamente, le pide la cédula para el Registro Único, del Ministerio. Hay una parte donde sí o sí tiene que poner el número de cédula del niño para entrar dentro del sistema del MEC. Necesariamente, para inscribir, para matricularse uno de los requisitos es la cédula. Y ahí empieza también un problema, porque los chicos generalmente no se registran a temprana edad en la cultura indígena” (E10, indigenista de CONAPI, 2021).

Según este sistema implementado por el MEC, los estudiantes precisan contar con la cédula de identidad para matricularse y para recibir el kit de merienda escolar o en algunos casos útiles escolares. En el nivel de Educación Media el RUE permite la postulación a eventuales becas.

“Ahora yo no sé por qué el sistema educativo nacional se maneja con el Registro Único del Estudiante, que es todo el sistema. Entonces, a nuestros alumnos tenemos que matricularles acá en el sistema electrónico y cada alumno tiene que tener su cédula [...] De eso depende su matriculación y también el recibir su kit de víveres o su merienda escolar” (E1, supervisor educativo indígena, 2021).

“Si a vos ya se te venció tu cédula y no podés acceder, y vos querés tu cédula, entonces, te dicen: ‘yo te voy a conseguir más rápido y te cobro’. Pero no solamente eso, el certificado de nacimiento en Yby Yaú, que nos dijeron: 300 mil guaraníes para el certificado de nacimiento” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

#### 1.5.4. Registro electoral de los pueblos indígenas

Para que las personas puedan votar en Paraguay deben estar inscriptas en el Registro Cívico Permanente (RCP). El padrón electoral es la nómina definitiva de las personas elegibles con calidad de electores inscriptos en el RCP, que están habilitados para sufragar luego de concluido el periodo de revisión que se denomina “de tachas y reclamos”, a excepción de aquellas personas que estén imposibilitadas temporalmente<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> TSJE, preguntas frecuentes, <[https://www.tsje.gov.py/preguntas\\_frecuentes/](https://www.tsje.gov.py/preguntas_frecuentes/)>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

La fiscalización del padrón electoral constituye una de las atribuciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), a través de la Dirección del Registro Electoral, regido por la Ley 635/95. Entre las funciones de este organismo figuran: la inscripción en el RCP de las personas con ciudadanía paraguaya en edad electoral y de las personas extranjeras radicadas que están habilitadas para sufragar, conforme al sistema informático autorizado, así como la confección, depuración, actualización y archivo del RCP. También se encarga de elaborar las copias de los padrones electorales para las elecciones y para las consultas populares para su correspondiente envío a los organismos pertinentes<sup>29</sup>.

El RCP tiene oficinas en todos los distritos (municipios) del país. Hay dos formas de acceder a él: activa y pasiva. En el primer caso incluye una campaña de inscripción activa que se realiza todos los años entre el 1 de marzo y el 31 de diciembre ante las mesas inscriptoras que funcionarán de martes a domingo en los locales indicados por las autoridades electorales, de acuerdo con el artículo 130 del Código Electoral Paraguayo.

La modalidad pasiva se lleva a cabo desde el 16 de enero de 2012 porque todos los que cumplen 18 años y reúnen los requisitos para votar son automáticamente añadidos al RCP. El local de votación es asignado según los datos proporcionados por el elector al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional al momento de solicitar su cédula de identidad. En ambas modalidades, para que una persona pueda formar parte del RCP requiere de la cédula de identidad, expedida por el Departamento de Identificaciones.

“¿Cuándo es que tiene interés el Estado para la cedulación? Es justamente cuando empieza el tema electoral. Ahí, sí hay un interés. ¿Pero qué sucede? A partir de los 18 años recién empieza a interesarle al Estado para que vaya y haga un registro” (E10, indigenista de CONAPI, 2021).

“Hay casos también así, que no tiene cédula y tampoco está registrado en el Registro Electoral porque no tienen cédula. Cuando se acercan tiempos electorales, la gente

<sup>29</sup> TSJE, registro electoral, <<https://tsje.gov.py/registro-electoral.html>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.

que quiere ser candidata con su equipo hacen todo lo posible para documentar a un indígena para que puedan votar” (E1, supervisor educativo indígena, 2021).

La solicitud de la cédula de identidad por primera vez es gratuita; sin embargo, para acceder a ella se debe contar con certificado de nacimiento original, que debe ser expedido por la Dirección General del Registro del Estado Civil, dependiente del Ministerio de Justicia y regido por la Ley 1266/87 “De la Dirección General del Registro del Estado Civil”. El TSJE ejerce la codirección de la Dirección General del Registro Civil y del Departamento de Identificaciones, debido al rol de ambas instituciones para la identificación de las personas adultas con derecho a voto.

En el caso de los pueblos indígenas, el padrón electoral no contempla la adscripción étnica de las personas en ninguna circunscripción y ésta tampoco figura en la cédula de identidad, necesaria para ejercer su derecho al voto.

“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 [...]. 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” (E6, docente y activista indígena, 2021).

El Código Electoral tampoco posee ninguna cláusula especial sobre la inscripción y el voto de los indígenas. 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 los procesos electorales de Paraguay (Villalba, 2018, pág. 42). Al respecto, el informe de la 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” (MOE UE 2018, págs. 10 y 40).

Esta invisibilización de las personas indígenas que podrían ser potenciales votantes se replica en las inscripciones de candidaturas a los diversos cargos electivos en elecciones



generales y municipales. Las candidaturas habilitadas por el TSJE tampoco registran la pertenencia a pueblos indígenas de candidatas o candidatos. Lo mismo ocurre en los padrones internos de los partidos políticos. En efecto, actualmente en ninguna ley electoral<sup>30</sup> del país se menciona de manera específica a los pueblos indígenas (Villalba, 2018, pág. 31).

Al respecto, una de las recomendaciones de los pueblos indígenas durante la Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento fue que los Estados garantizaran que los miembros de los pueblos indígenas puedan obtener la documentación necesaria para ejercitar sin discriminación todos los actos civiles, políticos y económicos.

#### 1.5.5. Recomendaciones de la UE y la ONU

En el marco de las elecciones de 2013, 2018 y 2023, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE) emitió varias recomendaciones con respecto a los pueblos indígenas, al constatar algunas posibles violaciones a sus derechos durante los procesos electorales. En los informes, se mencionó la cuestión del registro de identidad de los indígenas como una condición importante para su participación electoral, así como situaciones relacionadas con este tema.

El informe de la MOE UE 2013 (2013, págs. 44 y 55) sostiene que las instituciones con competencias en la materia, es decir, el TSJE y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional del Paraguay, deben continuar con sus campañas de cedulación masiva en las áreas geográficas en donde aún existe un elevado número de personas adultas sin identificar, como es el caso de los departamentos del Chaco y de las comunidades indígenas que se ubican en esa zona.

Dicho informe califica como una buena práctica la existencia de campañas eficaces de información para el registro de votantes. No obstante, el documento señala que la campaña de registro de votantes debe ser más intensa para aquellos grupos cuya probabilidad de registrarse es menor (MOE UE, 2013, pág. 55).

<sup>30</sup> El 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.

Asimismo, el informe de la MOE UE en ocasión de las elecciones generales de 2018 señala que el número de votantes indígenas se ha incrementado como consecuencia de las campañas de inscripción realizadas por el Registro Civil y el INDI. Menciona que la UE ha dado seguimiento a las recomendaciones de la MOE UE 2013 y ha apoyado la inclusión de pueblos indígenas en el proceso electoral a través de una serie de proyectos (MOE UE, 2018, pág. 22).

En cuanto a la recomendación específica con respecto a la participación electoral de los pueblos indígenas, el informe MOE UE 2018 señala que “el registro civil de pueblos indígenas permitiría evaluar su nivel de participación en la vida pública y garantizaría la protección de sus derechos”. El objetivo es promover el derecho y la oportunidad de participar en los asuntos públicos (*Ídem*, pág. 40).

El informe de la MOE UE referente a las elecciones generales de 2023 señala que la ausencia de un registro civil inclusivo de la población indígena tiene repercusiones negativas en su participación y representación política. Específicamente, recomienda “realizar esfuerzos institucionales para alcanzar un registro civil de los pueblos indígenas más inclusivo que garantice la protección de los derechos de las personas indígenas y su participación en la vida pública y en los asuntos políticos de su país”. Aclara además que no es necesaria una reforma legal para la introducción de esta recomendación, sino que se trata de incluir medidas administrativas (MOE UE, 2023, pág. 42).

Asimismo, el documento sostiene que el TSJE no cuenta con una cifra precisa del número de candidatos o de votantes indígenas que participaron en las elecciones. Al respecto plantea la recomendación de que “la unidad especializada del TSJE para los pueblos indígenas podría reforzarse para promover eficazmente sus derechos electorales”. Al respecto, también propone la realización de campañas permanentes de educación electoral y cívica (*Ídem*, pág. 43).

Por fuera del contexto electoral, también los órganos de tratados de la ONU<sup>31</sup> han hecho recomendaciones a Paraguay con referencia al mismo tema. Específicamente, el Comité de Derechos Humanos examinó la situación del país en 2019 y expresó su preocupación por el significativo porcentaje de adultos, niños y niñas aún no registrados, especialmente en zonas rurales y de pueblos indígenas. Recomendó al Estado paraguayo intensificar sus esfuerzos para garantizar que todos los niños y niñas nacidos en su territorio estén registrados y reciban un certificado de nacimiento oficial y también intensificar las campañas para el registro de las personas adultas que todavía no han sido registradas. “Debe continuar sus esfuerzos en la instalación de oficinas de registro civil en hospitales materno-infantiles y en comunidades rurales e indígenas” (ONU, 2019, pág. 9).

En el mismo informe, la ONU expresó su preocupación por los insuficientes avances en la protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y su limitada participación en la vida política y pública. Recomendó al Estado paraguayo adoptar medidas para asegurar la participación plena en la vida política de los pueblos indígenas (*Ídem*, págs. 11 y 12).

### 1.5.6. Reclamos indígenas

Además de las observaciones y recomendaciones de los organismos internacionales al Estado paraguayo sobre el impulso de campañas de documentación en las comunidades indígenas, las propias organizaciones indígenas han planteado esta cuestión en diversos eventos y comunicados, que se detallan a continuación. En estas ocasiones han sido presentadas dos demandas principales: una relacionada con el registro civil —para la obtención de certificados de nacimiento y cédulas de identidad— como requisito para acceder a servicios públicos en general; y el otro reclamo constituyó la creación de un padrón electoral indígena, que contribuya a contar información sobre la participación electoral de los pueblos indígenas en el país.

<sup>31</sup> Los órganos de tratados de la ONU son los comités de expertos independientes encargados de vigilar que los Estados partes implementen los derechos protegidos en los tratados internacionales de derechos humanos. A lo largo de las últimas décadas, los órganos de tratados han contribuido al desarrollo de un sólido acervo de jurisprudencia sobre los derechos de los pueblos indígenas (Clerc y Berezintsev, 2020, págs. 732 y 733).

### 1.5.6.1 Documentación del registro civil

La provisión de documentación suficiente a las personas indígenas ha sido uno de sus principales reclamos en varias ocasiones, como por ejemplo los talleres de relevamiento de información sobre participación electoral indígena —en el marco del proyecto “Mejorando la participación política de los pueblos y mujeres indígenas del Paraguay”— con apoyo de la UE y la Agencia Sueca de Cooperación Diakonia. Estos talleres fueron realizados en comunidades indígenas, en el departamento de Presidente Hayes (Agüero et al., 2017, pág. 50).

La presencia de dependencias del Registro Civil en las comunidades indígenas, ante la falta de documentación que afecta a niñas y adolescentes, ha sido una de las demandas planteadas en la Declaración del II Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas del Paraguay “Defensoras de la identidad y de la vida... somos visibles” realizada en 2019. El evento fue organizado por la Articulación de Mujeres Indígenas de Paraguay (MIPY), con apoyo de organizaciones internacionales y nacionales (Oviedo, 2020).

Este mismo reclamo figura entre las propuestas de políticas públicas planteadas por las comunidades indígenas en contextos urbanos en el documento denominado “Propuesta de Políticas desde y con los Pueblos Indígenas en Contextos Urbanos” presentado a las autoridades del INDI, de la comisión de pueblos indígenas de la Cámara de Senadores y de la Unidad de Gestión de la Presidencia de la República. La entrega fue realizada durante el Congreso Nacional “Construyendo políticas públicas desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos”, llevado a cabo en Asunción en octubre de 2018, apoyado por la Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI)<sup>32</sup> y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Se requiere “promover acciones que contribuyan a la preservación, fortalecimiento de su identidad y reconocimiento como pueblo indígena, mediante la expedición de certificado de nacimiento,

<sup>32</sup> La CONAPI es un órgano de la Conferencia Episcopal Paraguaya (CEP) que tiene la misión de articular la pastoral indígena en el Paraguay. Nació en 1969, durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Una de las áreas que prioriza es la de políticas públicas mediante su apoyo a las organizaciones de los pueblos indígenas.

cédula de identidad y carnet indígena”, señala el mencionado documento. También estipula que se considere que el servicio de Registro de Personas también pueda trasladarse a las comunidades y núcleos indígenas urbanos, así como se plantea la creación de un espacio de información y capacitación al funcionariado público de las diferentes instituciones estatales para evitar discriminaciones. Específicamente, se ha propuesto la creación de un Área de Registro para pueblos indígenas en el Registro Civil, en el Departamento de Identificaciones y en el Registro Electoral (Villalba y Echague, 2018, pág. 22).

Este mismo grupo, incluso, había presentado una nota dirigida al Departamento de Identificaciones, dependiente de la Policía Nacional, solicitando que la pertenencia étnica o el nombre del pueblo indígena sea incluido en la cédula de identidad.

“En casi la mayoría de las reuniones, sobre todo, del grupo indígena en contextos urbanos, habían solicitado, habían hecho una nota incluso al Departamento de Identificaciones para que se incluya, justamente, pueblos, para que ellos puedan poner el nombre de su pueblo [...] en la cédula, plasmar eso [...] Nunca tuvieron respuesta” (E10, indigenista de la CONAPI).

Igualmente, en talleres de consulta a jóvenes indígenas, del proyecto “Consulta a jóvenes indígenas sobre su situación social, económica, política y cultural y relevamiento de su cosmovisión sobre el futuro de los pueblos indígenas del Paraguay”, una de las demandas mencionadas —en la línea de participación política en la vida nacional— ha sido la provisión de documentación necesaria y la facilitación de los trámites, ante el problema identificado de “falta de documentación suficiente” (Vera, 2018, pág. 102).

Durante los eventos denominados “Diálogos ciudadanos por la reforma electoral” los representantes de organizaciones indígenas reclamaron que el registro electoral sea accesible para las comunidades indígenas mediante procesos de documentación focalizados. También, de manera específica durante la “Mesa de análisis sobre la participación indígena” se reclamó al TSJE mayor acceso a la información sobre el funcionamiento del RCP a los pueblos indígenas. Estos

encuentros fueron realizados en el marco del proyecto “Democracia Reka” implementado por las organizaciones Semillas para la Democracia y Tesäi Reka, financiado por la UE (Semillas, 2018, págs. 4 y 17).

**Tabla 1.8. Reivindicaciones indígenas referentes a documentación personal**

<b>Actividad</b>	<b>Reclamo concreto</b>	<b>Año</b>
<b>Talleres de relevamiento sobre participación política indígena</b>	Provisión de documentación suficiente a electores Indígenas	2017
<b>Talleres de consulta a jóvenes indígena</b>	Provisión de documentación necesaria y facilitación para trámites	2017
<b>“Diálogos ciudadanos por la reforma electoral”</b>	Registro electoral accesible para las comunidades indígenas y procesos de documentación focalizados	2018
<b>Mesa de análisis sobre la participación indígena</b>	Acceso a la información sobre el funcionamiento del RCP	2018
<b>Congreso Nacional “Construyendo políticas públicas desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos”</b>	Traslado del Registro de Personas a las comunidades y núcleos indígenas urbanos. Creación de un Área de Registro para pueblos indígenas en el Registro Civil, en el Departamento de Identificaciones y en el Registro Electoral	2018
<b>Nota dirigida al Departamento de Identificaciones, de la Policía Nacional</b>	Inclusión de la pertenencia étnica o el nombre del pueblo indígena en la cédula de identidad.	2018
<b>II Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas del Paraguay</b>	Presencia de dependencias del Registro Civil en las comunidades indígenas	2019

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 1.8 se puede observar un resumen de algunos de los eventos y las respectivas declaraciones o comunicados, mediante los cuales los pueblos indígenas en Paraguay han planteado sus reivindicaciones referentes al acceso a documentos de identidad.

#### 1.5.6.2 *Padrón electoral indígena*

En su agenda política, entre sus objetivos a mediano plazo, la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCh)<sup>33</sup> incluyó la elaboración de un proyecto de ley para la creación de un padrón diferencial de electores indígenas, que permita mostrar datos certeros sobre la participación indígena en las elecciones. Esta agenda fue elaborada en el marco del proyecto “Mejorando la participación política de los pueblos y mujeres indígenas del Paraguay”, realizado con apoyo de la UE y de la Agencia Sueca de Cooperación Diakonia. El documento ha sido el producto de jornadas de análisis realizadas en más de 20 comunidades indígenas del departamento de Presidente Hayes (Agüero et al., 2018, págs. 5, 6 y 12).

Por otra parte, una investigación sobre mujeres indígenas y política (Soto, 2019, pág. 56) recoge algunas propuestas para la reforma electoral por parte de las indígenas, en el marco de un rol proactivo del TSJE para el registro adecuado de la pertenencia étnica. De manera específica, mencionan la implementación de un padrón independiente de los pueblos indígenas para las votaciones, “que posibilite obtener información sobre la participación de las mujeres en el ejercicio del derecho al voto”. Además, requieren la incorporación de la variable de identificación a la pertenencia étnica en los formularios de presentación de candidaturas.

#### 1.5.7. **Acciones del Estado y de la sociedad civil**

Hace menos de una década, ni el incentivo a la participación política indígena ni el registro de identidad de los indígenas se habían constituido como un tópico recurrente en los programas de gobierno. No obstante, algunas instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil han impulsado diversas acciones al respecto.

<sup>33</sup> La CLIBCH nace en 1996 de un proceso de acompañamiento del Vicariato Apostólico del Chaco (VAP) a los líderes indígenas del departamento de Presidente Hayes. Su constitución oficial fue en el 2000 con una asamblea realizada en la comunidad Makxawaya Maxawaiya, en la que participaron 55 líderes y lideresas indígenas (Villalba, 2007, pág. 200). Actualmente aglutina a 65 comunidades de los pueblos Enxet Sur, Angaité, Sanapaná, Nivacle y Toba Qom ubicados en el Departamento de Pdte. Hayes, Paraguay, <<https://www.tierraviva.org.py/>>.

Principalmente desde 2015, el registro de identidad de los pueblos indígenas ha sido parte de una política pública impulsada desde el TSJE. En efecto, el informe de la MOE UE de 2013 recomienda continuar con las campañas de cedulação masiva en las zonas donde se estime que haya adultos sin cédulas. El objetivo planteado era “lograr el padrón electoral más inclusivo posible, que permita el voto a todos quienes tengan el derecho de ejercerlo” (MOE UE, 2013, pág. 55). Específicamente, la recomendación está dirigida al TSJE, al Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y al Registro del Estado Civil.

En esta línea, el TSJE ha encarado campañas de documentación en el marco de proyectos apoyados por organismos internacionales. A continuación, se presenta un resumen de informaciones sobre estos emprendimientos en el periodo 2015-2018 y en el periodo iniciado en 2021, además de otras campañas de documentación en comunidades indígenas impulsadas por otros organismos estatales.

#### 1.5.7.1 *Periodo 2015-2018*

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. El emprendimiento fue impulsado con la organización no gubernamental Tierraviva<sup>34</sup>. Algunos de los temas desarrollados fueron: Inscripción en el Registro Cívico Nacional; Emisión de sufragio y funciones de autoridades municipales de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal<sup>35</sup>.

De acuerdo con informes de la Justicia Electoral, el mencionado programa benefició a 12.774 integrantes de comunidades indígenas del departamento de Presidente Hayes de la Región Occidental o Chaco (La Nación, 2018). En total fueron expedidos 6.500 certificados de nacimiento y 5.524 cédulas de identidad. Además, la formación sobre organizaciones y educación cívica electoral benefició directamente a 468 líderes indígenas. (TSJE, 2018, pág. 156).

<sup>34</sup> Organización no gubernamental sin fines de lucro orientada a la promoción y defensa de los derechos indígenas, especialmente trabajamos principalmente con los Pueblos Enxet, Enihet, Sanapaná, Angaité, Qom e Yshir. El litigio estratégico, la incidencia en políticas públicas, la capacitación, el fortalecimiento organizacional, formación política y jurídica, así como el asesoramiento general constituyen los principales trabajos orientados a la exigibilidad de derechos, <<http://www.tierraviva.org.py/institucional/>>.

<sup>35</sup> TSJE, Pueblos indígenas, <<https://tsje.gov.py/pueblos-indigenas.html>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.



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 del convenio, la Dirección General del Registro Electoral, con la Dirección del Registro Civil y la Dirección de Identificación Electoral organizaron la inscripción en el Registro Civil, campañas de cedulación e inscripción en el RCP (TSJE, 2016b). Igualmente, 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.

Además, se firmó un convenio anexo con la organización de cooperación internacional Diakonia<sup>36</sup> y las organizaciones Tierraviva y la Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco (CLIBCH). El objetivo fue beneficiar de manera específica a comunidades indígenas del departamento de Presidente Hayes (TSJE, 28 de diciembre de 2016a).

En el marco del convenio se concretó el proyecto “Mejorando la participación política electoral de los pueblos indígenas y mujeres en Paraguay”, que contó con apoyo de la UE y de la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (ASDI) (Agüero et al., 2017). A través de este convenio, en el período comprendido entre marzo y septiembre de 2017, se capacitó a 468 personas, de las cuales 267 eran mujeres (57,1%) (TSJE, 2018, pág. 137). También se proporcionaron 21.500 cédulas de identidad a indígenas y se agregaron 350 personas al padrón electoral (MOE UE, 2018, pág. 22).

El desarrollo del emprendimiento no estuvo exento de dificultades. En algunas ocasiones no se habían preparado suficientes materiales para la documentación o que se habían generado retrasos considerables para la entrega efectiva de los documentos, luego de los registros.

“Lo que se había percibido en varias oportunidades es que hubo una falta de coordinación de tareas entre las tres

<sup>36</sup> Organización fundada en 1966 por cinco iglesias protestantes en Suecia. Trabaja en más de 30 países en las regiones de África, Asia, Medio Oriente y América Latina. <<http://www.diakonia.se/es/quienes->>.

instituciones verdad? O sea, entre la Dirección del Registro Civil, el Departamento de Identificación y el INDI" (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

En el marco del mismo convenio en septiembre de 2017 se organizó en colaboración con el TSJE el Seminario Internacional titulado "Compartiendo Experiencias Exitosas de Participación Política Electoral Indígena". En el evento participaron líderes y representantes de los pueblos indígenas de América Latina, quienes compartieron sus experiencias en cuanto a su participación electoral. Participaron representantes indígenas de varios países de América Latina y autoridades nacionales, en total 175 personas (TSJE, 2018, págs. 36-137).

#### 1.5.7.2 *Periodo 2021 en adelante*

Desde 2021 el TSJE impulsa nuevamente una "Campaña de Documentación y Capacitación de la Población Indígena en Paraguay" en el marco del proyecto "Fomentar los derechos civiles y políticos de las comunidades indígenas en el territorio nacional", implementado con apoyo de la UE. Para ello, fue firmado un nuevo convenio con el INDI, con el objetivo de "fomentar los derechos civiles y políticos de los pueblos indígenas". Las actividades incluyen expedición de carnet de identidad étnica, inscripción en el Registro Civil de las Personas, campañas de cedulación e inscripción en el Registro Cívico Permanente (TSJE, 2021).

Al igual que en el periodo anterior, nuevamente brindan su apoyo las organizaciones Tierraviva y Diakonia, con las cuales se firmaron sendos convenios, principalmente para acompañar las actividades en las comunidades indígenas. Para este trabajo de campo también se unió la Articulación Nacional Indígena por una Vida Digna (ANIVID)<sup>37</sup>. Específicamente para la expedición de cédulas de identidad participa el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional.

Además de las entidades mencionadas, la labor involucra directamente a la Dirección del Registro Electoral, con la Co-Dirección del Registro Civil y la Dirección de Identificación Electoral y la Dirección de Registro e Identidad Étnica del INDI (TSJE, 2021). Hasta la fecha, el TSJE no cuenta con ninguna

<sup>37</sup> Esta entidad fue conformada en 2020 y aglutina a 30 organizaciones indígenas que buscan el respeto a sus derechos especialmente la restitución de sus territorios ancestrales y la protección contra los desalojos (Made in Paraguay, 2022).

unidad o departamento interno diferenciado para los pueblos indígenas.

“Por parte del Tribunal Electoral van a estar trabajando 25 funcionarios que ya habían trabajado anteriormente [con el otro proyecto] en el Chaco [...] Y antes se hizo una capacitación de estos funcionarios” (E11, referente del TSJE, 2021).

Además de los procesos de documentación personal e inscripciones, otra actividad incluida en la mencionada Campaña consistió en implementar en las comunidades indígenas prácticas sobre el uso de las máquinas de votación a ser empleadas en las elecciones municipales de 2021 (TSJE, 2021). El objetivo fue beneficiar a integrantes de 641 comunidades indígenas en 13 de los 17 departamentos del país: Alto Paraná, Amambay, Caaguazú, Caazapá, Central, Concepción, Canindeyú, Guairá, Itapúa, San Pedro, Paraguari, Alto Paraguay, Boquerón y Presidente Hayes.

“Que no haya un solo indígena sin documentos, que todos puedan acceder, es el objetivo que tenemos con este emprendimiento” (E11, referente del TSJE, 2021).

No obstante, esta campaña, ha implicado varios desafíos contextuales considerando la emergencia sanitaria en todo el país generada por la pandemia de la COVID-19, así como las elecciones municipales de 2021, que debían realizarse en el 2020, pero fueron postergadas precisamente debido a la situación de pandemia.

“Pandemia, año electoral. Éstas, para más, son unas elecciones poco comunes porque esto ya se tenía que haber hecho el año pasado. Fueron dos elecciones en menos de ocho meses, o sea, dentro de los ocho meses, aproximadamente, de la firma del convenio, ¿por qué dos elecciones?, primero fueron las internas y después, las generales en octubre, verdad?” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

A esta situación se suma que, a pesar de las previsiones, durante el trabajo de campo —realizado por la organización Tierraviva— también surgieron nuevas necesidades de documentación, por parte de las personas indígenas en varias comunidades.

“Nuestro objetivo para tres años era llegar a 42.000 personas a documentar, o, por lo menos, siempre hay un margen [...] Pero cuando nos vamos ahora a las comunidades, cuando se hizo el trabajo de recolección de datos [...] por ejemplo, la gente te dice ‘bueno, son 50 personas que necesitan cédula, de las 50, 20 necesitan renovación, 30 nuevos o al revés’. Pero, a la hora de la verdad, nos fuimos a las comunidades, dónde nos dijeron que eran como 80 personas y...vinieron 300 personas! Y cada persona tiene tres documentos! [...] Muchos estaban afuera antes, eso es lo que nos dijeron” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

#### 1.5.7.3 Otras campañas estatales

Por otro lado, en el periodo 2017-2018, se había realizado una campaña estatal para brindar documentación a integrantes de los diferentes pueblos indígenas. La actividad se concretó en el marco del Proyecto de Acceso a la Identidad y Servicios Integrales, mediante fondos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

El proyecto fue implementado por el Programa Cadenas de Valor Inclusivas de USAID/Paraguay y la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD). Participó un equipo técnico multidisciplinario conformado por funcionarios del INDI, el Registro Civil, el Departamento de Identificaciones, la Secretaría de Emergencia Nacional, así como la Unidad Técnica del Gabinete Social y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, de la Presidencia de la República. La cobertura del proyecto incluyó a los departamentos de Concepción, Amambay, San Pedro y Canindeyú, Alto Paraguay y Presidente Hayes (U.S. Embassy Paraguay, 2016).

#### 1.5.8. Barreras para el registro civil y electoral de los pueblos indígenas

Al igual en los demás países de América Latina, en Paraguay muchas de las barreras para el acceso de los pueblos indígenas al registro civil y electoral se encuentran relacionadas con una limitada atención del Estado a la problemática, así como a la insuficiencia de políticas públicas efectivas que le otorguen respuesta. Se han encontrado una serie de limitaciones relacionadas principalmente con deficiencias

administrativas y prácticas institucionales de larga data que dificultan ambos procesos de registro, sumados a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los pueblos indígenas, entre ellas el analfabetismo y las dificultades para comprender el funcionamiento del sistema de registro electoral indígena.

A efectos de clasificar los diferentes obstáculos y limitaciones para el registro civil y electoral de las personas indígenas en Paraguay se han seleccionado barreras formales y no formales. Las primeras incluyen dificultades referentes con las políticas públicas y prácticas institucionales del Estado. Las segundas tienen que ver con obstáculos generados por el contexto social y cultural específico de los pueblos indígenas.

**Tabla 1.9. Barreras para el registro civil y electoral de los pueblos indígenas**

<b>Barreras formales</b>	Desconocimiento sobre la cifra actual de indígenas indocumentados
	Insuficiencia
	Complejidad y burocracia de procesos de documentación
	Centralización del INDI
	Falta de adecuación estatal a la realidad indígena
	Ausencia de enfoque intercultural
<b>Barreras no formales</b>	Formación de nuevas comunidades indígenas
	Analfabetismo y limitada comprensión del sistema de registro civil y electoral

Fuente: Elaboración propia

En la tabla 1.9 puede observarse un resumen de las principales barreras formales y no formales identificadas: el desconocimiento sobre la cifra actual de indígenas indocumentados, la insuficiencia de procedimientos de documentación, la complejidad y la burocracia de procesos de documentación, centralización del INDI, falta de adecuación estatal a la realidad indígena, ausencia de enfoque intercultural, formación de nuevas comunidades indígenas, analfabetismo y limitada comprensión del sistema del registro civil y electoral.

### *1.5.8.1 Desconocimiento sobre la cifra actual de indígenas indocumentados*

Los últimos datos exactos sobre el número de indígenas que no cuentan con cédula de identidad datan de 2012, en el marco del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Posteriormente no se ha realizado otro estudio que permita conocer este dato con precisión y actualidad, todo lo que existen son estimaciones al respecto. Además, para estimar una cifra al menos aproximada también se precisa contar con las estadísticas más recientes sobre nacimientos y defunciones en todas las comunidades indígenas. El IV Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas fue realizado en noviembre de 2022, aunque todavía no han sido publicados los resultados (INE, 23 de noviembre de 2022).

“Era 2012 cuando la población [indígena] era 117.000, oficialmente, y hoy día por el crecimiento, creemos nosotros que es de 125.000 [personas] [...] según las estimaciones, no hay nada oficial” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

### *1.5.8.2 Insuficiencia de procedimientos de documentación*

La falta de documentación de los pueblos indígenas es una problemática de larga data en Paraguay. Al respecto, el informe de la MOE UE, durante las elecciones nacionales de 2013, había indicado que en las comunidades indígenas todavía había grupos importantes de adultos sin identificar e instaba al TSJE a continuar con las campañas de cedulación masiva (MOE UE, 2013, págs. 44 y 55).

Este problema se registraría en los 13 departamentos con población indígena en Paraguay, en algunos en mayor medida que en otros. Incluso la misma situación se registra con comunidades indígenas en el mismo departamento Central, en contextos urbanos.

“Eso sería en todos los departamentos [la falta de documentación]. Por ejemplo, en Itapúa, que estamos como cuarenta y dos comunidades indígenas, falta todavía cedulación, falta todavía. El INDI recorre pocas veces al año a las comunidades indígenas. En Itapúa, es donde menos llegan a ellos” (E1, supervisor educativo indígena, 2021).

“Hay muchos que no [no tienen documentos] [...] yo suelo preguntar quienes no están registrados y no tienen cédula y [...] tenemos comunidades que no tienen cédula [...]. La comunidad de Villeta, por ejemplo. Ahí están los Mbya. No tienen cédula” (E10, indigenista de CONAPI).

Asimismo, 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, pág. 8).

Si bien la situación ha mejorado, a pesar de las campañas de documentación dirigidas a la población indígena en los últimos años, aún resultan insuficientes para brindar documentación a todos los y las indígenas en las diferentes comunidades.

“Ha pasado que en una reunión vino un cacique de Ciudad del Este, trajo a toda su familia para hacer su cedulación. Entonces, se nota que no hay en todos los lugares, la cedulación. Pero en el último tiempo, como estoy diciendo, los mismos indígenas empiezan a sentir necesidad de tener estos documentos” (E9, antropólogo de CONAPI).

### *1.5.8.3 Complejidad y burocracia para los procesos de documentación*

Otra dificultad con la que tropiezan los indígenas al momento de intentar inscribirse o realizar otros trámites en el Registro Civil constituye la complejidad del sistema, con tecnicismos y procedimientos específicos propios. Por tanto, para su comprensión a cabalidad se requiere incluso asesoramiento jurídico cuando se trata de subsanar problemas de registro tardío o cambios de nombres. O, por ejemplo, una situación relacionada con esta burocracia que se presenta en algunas comunidades indígenas cuando muchos adultos mayores carecen de documentos de identidad. Incluso, en algunos casos, resulta difícil conocer la edad actual de estas personas, dado que tampoco cuentan con certificados de nacimiento que permitan establecer una fecha exacta. Entonces este procedimiento se debe realizar mediante personas consideradas como testigos, a través de una declaración jurada que debe ser presentada y gestionada en Asunción.

“Oreko la ore problema roguereko kuri [...] umi adulto mayor ndive. Por ejemplo, ha'ekuéra por primera vez ojeinscribí. Entonce ha'ekuéra oikoteve péicha ofirmaba'ëra hese... testigo. Upéva primero, ha upéi katu ha'ekuéra ojapo vaëra la ideclaracion jurada umia ha ogueru va'ëra la Paraguaype la ideclaracion jurada kuéra opresenta haguã registre o revisa haguã hikuai. Ha upei ogueraha jevy vãera amo, ikatu haguãicha oĩ porá rãmo ojeinscribi haguã ojegueraha'ëra la Identificacion pe ojerevisapa. Ha umiva icosto ichupekuéra. Ha entonce upévare la hetaiterei la ndaidocumento va'ekue”<sup>38</sup> (E2, lideresa comunitaria indígena, 2021).

Además, en Paraguay todavía no existe un único documento de identidad específico para los pueblos indígenas que, además de su individualidad, refleje el rasgo de su pertenencia a un sujeto colectivo.

#### 1.5.8.4 Centralización del INDI

La creación y funcionamiento del INDI se encuentra reglamentado en la ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas<sup>39</sup>, que detalla las funciones de este organismo que incluyen la facultad de establecer políticas y programas en materia indígena y proponer las normas que deben regir en materia de registro civil, servicio militar y educación para la población indígena.

Como se ha mencionado, el INDI se encarga de expedir el carnet indígena, pero además también es la institución impulsora y gestora de la campaña de documentación a los pueblos indígenas. No obstante, la centralización de su oficina constituye una dificultad para los diferentes trámites que deben realizar los pueblos indígenas, incluyendo el acceso a documentaciones personales.

<sup>38</sup> “Nosotros tuvimos otro problema [...] con los adultos mayores. Por ejemplo, ellos se inscriben por primera vez. Entonces, ellos necesitan una persona en calidad de testigo firmante. Eso en primer lugar. Luego ellos tienen que hacer una declaración jurada y ese documento tienen que traer a Asunción para presentarlo en el Registro para su revisión. Y después deben volver a llevar el documento (la declaración), que, si está correcto, debe servirle para inscribirse e ir a Identificaciones. Y eso tiene costo para ellos. Entonces por eso es que muchos no tienen documento” (Traducción propia).

<sup>39</sup> Esta ley se constituyó en el primer reconocimiento formal por parte del Estado de la existencia de comunidades indígenas y de sus derechos. Fue aprobada durante la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), precisamente como una respuesta del gobierno ante la condena internacional por el genocidio del pueblo Aché (Robins, 1999, pág. 117; Horst, 2001, pág. 79).



“Yo, como un agente educativo, que recorro mi zona [...] que comparto con la familia educativa y en las comunidades, ellos me reclaman: ‘nosotros no tenemos carnet indígena’, ‘a mi hijo le falta cedula’. Entonces, nosotros poco o nada podemos hacer porque los que expiden gratuitamente son del INDI. ¿Y dónde está INDI? El INDI está en Central, en la capital” (E1, supervisor educativo indígena).

Al respecto, la ley establece que “el Instituto tendrá su domicilio legal en la ciudad de Asunción, pudiendo crear oficinas regionales” (art. 29). No obstante, luego de más 40 años de su creación, el INDI no cuenta con reparticiones en otros departamentos del país, ni siquiera en departamentos con mayor concentración de población indígena.

“La política del Instituto Nacional del Indígena se tiene que ir modificando o cambiando porque la forma cómo ellos trabajan es muy difícil ahora para las comunidades indígenas a nivel país. Porque nosotros poco o nada podemos hacer en nuestro departamento en cuanto a documentaciones indígenas, porque uno, tenemos que registrar su certificado de nacimiento en el INDI para tramitar la cédula, en el INDI para retirar la cédula tiene que ser INDI con Identificaciones [...] Entonces, yo creo que, la política del Gobierno junto con sus equipos tiene que ir viendo la posibilidad de que el INDI se esparza (sic) en diferentes lugares” (E1, supervisor educativo indígena).

#### *1.5.8.5 Falta de adecuación a la realidad indígena por parte de las instituciones estatales*

Como se ha mencionado<sup>40</sup>, uno de los requisitos para obtener el certificado de nacimiento es contar con el certificado de nacido vivo, expedido por un médico o la partera profesional que hayan asistido al parto. En la mayoría de los casos, las personas indígenas no tienen acceso a servicios de salud y, por lo tanto, no cuentan con este documento. Otras veces, la práctica del parto domiciliario en las comunidades indígenas también tiene que ver con prácticas de la cultura de cada pueblo.

<sup>40</sup> Ver apartado 1.4.2 Registro civil de los pueblos indígenas.

“Hetä oĩ la problema ko’äicha gua. Heta mitä onacé hógape, ha ndikatui oguereko la registro de “nacido vivo” porque ogehestioná chevy va’ëra umía. Ha heta vece la mitä sy omano oguereko rire ichupe, ha entonce opyta a cargo de ijabuela o i familia kuéra ndi, ha péicha ocosta ventema”<sup>41</sup> (E5, activista indígena, 2021).

“En los pueblos indígenas hay muchos todavía que practican, en su cultura, lo que es la partera empírica. Tienen su bebé con la partera empírica. Entonces, eso implica que los niños que nacen con la partera empírica, obviamente, no van a tener su registro de nacido vivo. En todo caso, en ese momento, tiene que estar el Ministerio de Salud para darles el certificado. Ahí ya es un problema” (E10, indigenista de CONAPI, 2021).

#### 1.5.8.6 Ausencia de enfoque intercultural

La expedición de las cédulas de identidad a los indígenas, paradójicamente conlleva una pérdida simbólica de su identidad propia, en el sentido de que este documento está estandarizado y no contempla las peculiaridades culturales de cada pueblo. La ausencia de perspectiva intercultural para el registro civil de los pueblos indígenas se manifiesta de diversas maneras y una de ellas es la problemática con los nombres indígenas. Tal como se ha mencionado anteriormente, esta cuestión se registra en la mayoría de los países de América Latina<sup>42</sup>.

En general en las cédulas de identidad no se incluyen de manera correcta el nombre indígena o su clan de pertenencia (algo parecido al apellido). Algunas particularidades se registran especialmente con el pueblo Aché. Una de ellas es que no utilizan apellidos, sino solamente nombre de pila, uno de ellos propio del pueblo y otro paraguayo. No obstante, en los documentos se les exige incluir apellidos que les han impuesto a los padres en años anteriores.

“Ahora tenemos desorden en el tema de identificaciones, porque prácticamente lo que es la primera, la segunda generación de nuestro pueblo, por ejemplo, tiene un

<sup>41</sup> “Hay muchos problemas de este tipo. Hay muchos niños que nacen en sus casas y no pueden tener el registro de “nacido vivo” porque eso se tiene que gestionar nuevamente. Muchas veces la madre del niño fallece después del parto, y entonces [el niño] queda a cargo de su abuela o con otros familiares y ahí resulta más difícil todavía [la gestión]” (Traducción propia).

<sup>42</sup> Ver apartado. 1.4.3.5 Ausencia de perspectiva intercultural.

solo nombre, pero un nombre que le identifica al pueblo paraguayo y un nombre que le identifica como indígena Aché [...] Pero no hay apellido” (E4, Entrevista a directivo docente indígena, 2021).

“La gente del Registro Civil está demasiado acostumbrado a que sea Jiménez, Martínez [...] Y no está acostumbrado a que no lleve el apellido del papá ni de la mamá, que sea solamente Nicolás Kuchingi (nombres de pila), así nomás” (E3, líder comunitario indígena, 2021).

Otra cuestión con los integrantes del pueblo Aché es que su nombre indígena figura como si fuera su apellido. Por ejemplo, si el nombre de un indígena Aché es Rolando Chevugi, el primero es su nombre en castellano y el segundo es su nombre indígena (significa tapir), sin embargo, en la cédula de identidad aparece como su apellido. La cuestión se complica cuando su hijo deberá llevar el nombre indígena de su padre como si fuese su apellido.

“El problema con los Aché [...] esta profesora, Ramona Ticuarangi me decía que: ‘el problema que tenemos los Achés es que nos ponen el nombre como apellido’. Ticuarangi no es un apellido, es el nombre” (E7, indigenista de Tierraviva).

“Es una violación también al derecho cultural” (E4, líder comunitario indígena).

Otra dificultad mencionada se relaciona con la escritura de los nombres indígenas para el Registro Civil y otras documentaciones debido a las diferencias gramaticales de las lenguas indígenas. El caso del pueblo Aché es uno de ellos dado que la grafía no es la misma que de los idiomas castellano o guaraní. En efecto, gran parte del léxico aché no ha sido identificado aún, en el sentido de hacer patente su relación con otras lenguas (Dietrich, 2015, pág. 397).

“Nosotros, justamente, trabajamos en un nuevo abecedario y es, totalmente, distinto al guaraní, al castellano y a cualquier otra lengua. Y bueno, no es un abecedario también que se inventó, sino que es a través de estudio científico que se hizo, tiene su fundamento lógico también y científico [...]. Bueno, y ese es el tema que nuestro abecedario tampoco ellos no

manejan, entonces, escriben mal. Bueno, en guaraní, por ejemplo, se utiliza la jota y en Aché nosotros utilizamos la dj; en guaraní, utilizan la v corta y nosotros usamos la doble v [...] También hay otras equivocaciones, por ejemplo, nosotros utilizamos el 'kr' y los de Registro Civil ponen 'cr'" (E3, líder comunitario indígena, 2021).

Ante la situación mencionada, integrantes del pueblo Aché incluso habían solicitado la asignación de funcionarios del Registro Civil específicamente para atender a dicho pueblo y que fueran capacitados para la comprensión de estas cuestiones lingüísticas y peculiaridades culturales.

"Por eso es que, justamente, nosotros siempre solicitamos un oficial de Registro Civil [...] Que sea exclusivamente para el pueblo Aché [...] Lo que nosotros solicitamos es que sea uno, si puede ser de nuestro pueblo, buenísimo. Pero si no puede ser, al menos que sea capacitado en eso [...] Pero ellos [dicen]: 'no hay presupuesto para eso'" (E3, líder comunitario indígena, 2021).

En cuanto a otros pueblos Enlhet, Mbya, Avá Guaraní, entre otros, directamente el nombre indígena no figura en su documento de identidad. Esto ocurre muchas veces porque solamente tienen el nombre asignado en su comunidad y no un nombre "paraguayo".

"Ava guaraní umíva héta la ndoguerkoi hikuai la héra paraguayo porque ha'ekuéra noñembokarai hikuái porque icomunidápe ndó'ui la misionero kuéra. Upévare oiko umiva"<sup>43</sup> (E11, activista indígena, 2021).

Uno de los pocos casos donde los indígenas conservan el nombre de su clan es el pueblo Ayoreo. Por ejemplo: Ramón Picanerai (Ramón: nombre en castellano y Picanerai: nombre de su clan).

Una queja reiterada por parte de los indígenas constituye el hecho de que los funcionarios del Registro Civil muchas veces se resisten a anotar los nombres indígenas en los documentos de identidad (Vera, 2018, pág. 69).

<sup>43</sup> "Muchos de los indígenas del pueblo Avá Guaraní no tienen nombres paraguayos porque ellos no se bautizaron porque en sus comunidades no vinieron misioneros religiosos. Por eso pasó eso" (Traducción propia).

“Mirá, fijate, por ejemplo, los Aché cuando tienen atípicos nombres tipo Ticuarangi o de los Mbya, (ellos) dicen que estos no son nombres normales” (E9, antropólogo de CONAPI, 2021).

También en las jornadas con mujeres indígenas, promovidas por la ONU entre 2013 y 2014, una de las demandas respecto al eje de participación y ciudadanía fue “que se inscriban a los niños y las niñas indígenas con los nombres que elijan sus padres y madres, con sus apellidos familiares” (ONU, 2016a, pág. 21).

Al respecto, una de las recomendaciones de la Primera Conferencia Regional Latinoamericana sobre el Derecho a la Identidad y Registro Universal de Nacimiento especifica que “los idiomas son la expresión primigenia de la cultura y espiritualidad de cada pueblo, sus nombres y grafías deben ser respetados”.

Por otro lado, todo el sistema de información y comunicación oficial es monolingüe y muchas veces existe escaso manejo del español por parte de personas indígenas, lo cual les impide que puedan comprender a cabalidad las complejas leyes.

#### *1.5.8.7 Formación de nuevas comunidades indígenas*

La “Campaña de Documentación y Capacitación de la Población Indígena en Paraguay” prevé la atención a 641 comunidades indígenas, según datos del INDI. No obstante, el trabajo de campo por parte de la organización Tierraviva ha evidenciado que en la realidad existen muchas más comunidades. Esta situación implica mucha mayor demanda de registros de nacimientos, cédulas de identidad y carnets indígenas:

“Ahí surge otro elemento que, si no estaba dentro ni del proyecto, que es la cantidad de personas que necesitan documentos. O sea, porque nosotros dijimos ‘en tres años, 640’. Primero, no son 640, son más de 700 comunidades. Ahí surgen cosas que nosotros fuimos viendo ya en las zonas que estamos, por ejemplo, grupos nuevos que se van creando” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

Muchas de las nuevas comunidades indígenas formadas aún no cuentan con el reconocimiento oficial del INDI, cuya atribución es otorgarles la personería jurídica, de acuerdo con la ley 904/81

Estatuto de las Comunidades Indígenas. En su artículo 10, esta misma ley estipula que “el Instituto en un término no mayor de treinta días solicitará al Poder Ejecutivo [...] el reconocimiento de la personería jurídica”. Sin embargo, en la práctica estos trámites usualmente llevan más tiempo.

“Un reclamo que sale mucho, es el tema de que el estatuto del INDI establece que los reconocimientos de comunidades tienen que salir en 30 días. Hay comunidades que hace tres años, cuatro años, cinco años y todavía no tienen [reconocimiento]” (E7, indigenista de Tierraviva, 2021).

#### *1.5.8.8 Analfabetismo y limitada comprensión del sistema de registro civil y electoral*

En líneas generales se ha impuesto una epistemología occidental a los pueblos indígenas con respecto a su cultura y a su cosmovisión. Por tanto, las personas indígenas se ven obligadas a realizar un esfuerzo mayor para la sola comprensión de la naturaleza del Estado y de las complejas reglas que rigen su funcionamiento. Además, el sistema de registro civil y de identificación implementado por el Estado paraguayo ha sido ideado y formulado sin ningún tipo de consulta a los pueblos indígenas. En consecuencia, su comprensión les implica mayores obstáculos que a otros ciudadanos paraguayos no indígenas.

Otro problema constituye el elevado índice de analfabetismo que asciende al 37,6% de la población indígena en Paraguay, de acuerdo con el III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas del 2012. El promedio de años de estudio de la población indígena de 25 y más años, es de 4,1 en el caso de los varones y apenas 2,7 para las mujeres, según la Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017.

---

## 1.6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 1.6.1. Conclusiones

En esta investigación se ha presentado un panorama general sobre el registro civil y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay, en perspectiva comparada sobre la situación registrada en otros países de América Latina.

Las dificultades o limitaciones para el registro de la identidad indígena y su posterior inclusión en el padrón electoral generan barreras para el efectivo goce de sus derechos políticos, específicamente con respecto a su participación en comicios nacionales y municipales, tanto como electores y como candidatos.

Existe un continuo histórico de negación de los pueblos indígenas por parte del Estado paraguayo, lo cual ha repercutido directamente en su situación de exclusión en diferentes ámbitos.

Si bien se registran acciones institucionales coordinadas para mejorar la provisión de documentos de identidad a los pueblos indígenas —entre el Registro del Estado Civil, el INDI y el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional— aún persisten barreras formales y no formales, de carácter estructural e histórico, que obstaculizan las soluciones a los graves problemas generados por el subregistro y la situación de indocumentación de las personas indígenas.

La mayoría de las barreras identificadas son de índole formal, esto es relacionada con la limitada atención del Estado paraguayo a la cuestión. Esto se traduce en prácticas institucionales inadecuadas e incluso discriminatorias. Específicamente, se han evidenciado las siguientes: desconocimiento sobre la cifra actual de indígenas indocumentados; insuficiencia de procedimientos de documentación; complejidad y burocracia de procesos de documentación; centralización del INDI; falta de adecuación institucional a la realidad indígena y ausencia de enfoque intercultural en los procesos de registro.

En cuanto a las barreras no formales, éstas más bien se encuentran relacionadas con el contexto sociocultural de los pueblos indígenas. De manera concreta, las principales

limitaciones consisten en: creación de nuevas comunidades indígenas, el analfabetismo y la limitada comprensión del sistema de registro civil y electoral por parte de las personas indígenas.

Para ejecutar cualquier tipo de modificación en el sistema de identificación indígena, tanto en el registro civil como en el padrón electoral, resulta indispensable la realización de una consulta a los mismos pueblos indígenas, considerando el marco legal nacional y el régimen jurídico internacional. Para ello se encuentra vigente el Decreto N° 1039/18 “Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”, basado en el Convenio 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que constituye el principal instrumento de protección de los derechos indígenas.

### **1.6.2. Recomendaciones**

Como corolario de este estudio se plantean recomendaciones puntuales a fin de impulsar mejoras en el registro civil y electoral de los pueblos indígenas. Para ello, se han tenido en cuenta la bibliografía especializada y algunas de las principales demandas que han sido presentadas por las organizaciones indígenas en diversas jornadas o encuentros realizados en Paraguay. No obstante, se reitera la imprescindible participación de los pueblos indígenas, dado que no se pueden soslayar sus voces y experiencias si se pretende que las políticas estén adecuadamente fundamentadas. El derecho a la consulta y el CLPI constituye el punto de partida de cualquier acción administrativa o legislativa que pueda tener un impacto sobre los derechos o intereses de los pueblos indígenas.

La realización de estudios y sistematización de la experiencia de registro de identidad indígena en Paraguay, que identifique las principales barreras y las buenas prácticas facilitadoras del proceso. El objetivo es que el análisis exhaustivo permita plantear propuestas para agilizar y organizar el proceso de registro con un enfoque intercultural. A continuación, se presentan algunas recomendaciones:



1. La realización de un proceso de consulta sobre la postura de los pueblos indígenas respecto a la introducción de variables de autoidentificación étnica en la cédula de identidad, en el padrón electoral y en los formularios para la presentación de candidaturas a cargos electivos;
2. La conducción de un relevamiento integral del marco legal nacional e internacional vigente con respecto al registro civil y electoral de los pueblos indígenas;
3. La presentación de propuestas sobre mecanismos que permitan cuantificar la participación electoral indígena, considerando la experiencia en otros países, desde un enfoque de perspectiva comparada;
4. La elaboración, publicación y difusión de material informativo sobre registro civil y electoral, que contenga tópicos sobre derechos, antecedentes, experiencia comparada, dirigido a los funcionarios de las instituciones estatales involucradas;
5. La creación de programas de sensibilización y educación dirigidos a funcionarios y funcionarias de las instituciones estatales involucradas sobre los derechos y realidades de los pueblos indígenas para prevenir actos de discriminación y fortalecer el enfoque intercultural y de derecho;
6. La elaboración de propuestas para una reforma de la legislación electoral paraguaya que considere de manera especial la participación de los pueblos indígenas. Este es un tema que no ha sido debatido en la Comisión Especial de Reforma Electoral —conformado en 2018— que tampoco cuenta con ningún representante de las comunidades indígenas. Actualmente se encuentra en estudio en comisiones de la Cámara de Senadores el proyecto de ley “Que crea escaños reservados para pueblos indígenas en la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, juntas departamentales y juntas municipales”, presentado en noviembre de 2021;

7. La producción de campañas de difusión y materiales en lenguas indígenas (especialmente en las zonas rurales con mayor proporción de hablantes) que brinden información acerca de los trámites para el registro civil y electoral;
8. Generar de mecanismos de participación, mediante los cuales las organizaciones de los pueblos indígenas articulen con los sectores responsables de la administración pública, técnicos y académicos, la implementación de políticas públicas, atendiendo a las diversas particularidades culturales de cada pueblo;
9. Continuar en las comunidades indígenas con las campañas de inscripción en el Registro Civil de las Personas, de Cedulación y de Inscripción en el Registro Cívico Permanente;
10. Considerar la habilitación de mayor cantidad de locales de votación en las comunidades indígenas, de acuerdo con las recomendaciones de la MOE UE contenidas en los informes de 2013 y 2018.

## Capítulo 2

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA. JUNTAS MUNICIPALES 2021

---

## 2.1 INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se ha incrementado la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de países de América Latina, luego de numerosas experiencias de participación electoral. La presencia indígena en los cuerpos legislativos nacionales, regionales y locales aumentó en países con mayoría de población indígena (Bolivia, Ecuador) e incluso en otras con menor porcentaje (Nicaragua). En Paraguay, a pesar de los numerosos obstáculos formales y no formales, también se ha incrementado la presentación de candidaturas indígenas en los niveles nacional y subnacional, así como la representación en los ámbitos departamental y municipal.

Precisamente las últimas elecciones municipales de 2021 han posibilitado una expansión de la representación de pueblos indígenas en el nivel subnacional. Esta situación se ha expresado en la elección de 17 candidatos y candidatas indígenas en un total de 7 municipios, 6 de los cuales se encuentran situados en los tres departamentos de la Región Occidental con mayor densidad de población indígena en el país, y un único municipio en la Región Oriental.

El objetivo principal de este capítulo es analizar aspectos generales de la participación electoral y de la representación de los pueblos indígenas en las Juntas Municipales de Paraguay, considerando los resultados de los comicios municipales de 2021.

Para el efecto, se recurre al marco teórico referente a la participación electoral indígena, que a su vez aborda específicamente la representación política indígena en el nivel subnacional. Se considerará, además, el marco legal del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, especialmente desde la vertiente del sufragio pasivo, esto es la existencia de candidaturas indígenas y la posibilidad de ser electas. Se examinan los principales instrumentos legislativos del régimen jurídico internacional, aprobados durante el periodo de transición democrática en el país, posterior a la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989).

En el estudio se presentan características generales de la población indígena en Paraguay, incluyendo datos poblacionales y geográficos de cada uno de los 19 pueblos y una breve reseña sobre la elección de candidaturas indígenas en los comicios municipales anteriores en el país, iniciados en 1991.

Posteriormente, en este trabajo se identifica a las personas indígenas electas como concejales y concejalas en siete municipios del país y a los partidos políticos que se han constituido en sus plataformas electorales, así como algunas estrategias de estas organizaciones políticas para incorporar a personas indígenas en las listas. Se enfatiza respecto a la ausencia de información oficial sobre la adscripción étnica, tanto en el padrón electoral, como en el registro de candidaturas. Esta situación provoca la invisibilidad de la participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay y se constituye en un obstáculo para el estudio del éxito electoral de las candidaturas indígenas y del comportamiento del electorado indígena.

Asimismo, se identifican algunos rasgos comunes a las candidaturas indígenas electas en las juntas municipales, tales como su procedencia de municipios con elevada población indígena, la pertenencia a un clan influyente en la comunidad, la recepción de apoyo por parte del líder o de las comunidades indígenas y su trayectoria política previa, la militancia en los partidos que han postulado las candidaturas. También se realiza una breve descripción de la elección de mujeres indígenas como concejalas.

Por otro lado, se exploran algunas conjeturas con respecto a la fragmentación del voto indígena, interpretada como una barrera para la elección de un mayor número de candidaturas indígenas en distritos con elevada proporción de población indígena, especialmente en la Región Occidental del país.

Se buscará responder a interrogantes como: ¿En qué distritos fueron electos concejales y concejalas indígenas y de qué pueblos proceden? ¿Cuáles han sido las plataformas partidarias de los concejales/as electos/as? ¿Cuáles son las características principales de las candidaturas indígenas electas?

El estudio se encuentra estructurado en cuatro apartados principales. En el primero se presentan la relevancia del estudio y las cuestiones metodológicas respecto al tipo de investigación, el alcance de la misma y los instrumentos de recolección de datos que han sido empleados.

Un segundo apartado incluye el marco teórico centrado en la participación y en la representación política indígena, especialmente en el contexto de países de América Latina. En un tercer apartado se hace referencia a los pueblos indígenas y a su participación electoral en Paraguay. Además, se presentan datos demográficos sobre la población indígena, el marco legal sobre el derecho a la participación política de los pueblos indígenas, así como su invisibilidad en el padrón electoral y en el registro de candidaturas. También se expone una reseña sobre la representación indígena en el ámbito municipal en Paraguay.

En el cuarto apartado —el más extenso— se analiza la participación y la representación indígena lograda en las juntas municipales de varios distritos luego de los comicios municipales de 2021. Se incluye información sobre resultados electorales de los municipios donde han sido electas candidaturas indígenas y sus plataformas partidarias. Se examinan algunas de las características de las candidaturas indígenas electas en juntas municipales y se exploran conjeturas con respecto a la fragmentación del voto indígena y sus consecuencias.

Finalmente, se presentan las conclusiones principales de la investigación y se plantean algunas hipótesis para futuras investigaciones temáticas. La finalidad es contribuir a la

producción de conocimiento sobre la participación y la representación política de los pueblos indígenas, que a su vez brinde alternativas para mejorar la inclusión política en Paraguay.

---

## 2.2 RELEVANCIA Y CUESTIONES METODOLÓGICAS

La relevancia de esta investigación está sustentada en una primera aproximación a la elección de personas indígenas como integrantes de las juntas municipales del país. En Paraguay han sido realizadas escasas investigaciones referentes a la participación política indígena y ninguna específicamente con respecto al ámbito municipal. Este estudio contribuirá a visibilizar esta cuestión y permitirá una primera aproximación a este tema. Además, aportará sobre un aspecto específico de la participación política indígena que es la representación política de los pueblos indígenas en el ámbito local .

Asimismo, el presente estudio contribuirá con hipótesis para investigaciones futuras con respecto a la calidad de la representación política indígena en el ámbito subnacional, la efectividad para canalizar las agendas programáticas indígenas en las instituciones representativas estatales, las diferencias y similitudes en las dinámicas de participación y representación política entre los diversos pueblos indígenas, entre otros.

Esta investigación de tipo exploratorio-descriptivo posee un enfoque predominantemente cualitativo. La recolección de datos ha sido sustentada en el análisis documental que incluyó bibliografía especializada sobre el tema en cuestión, además de informes estadísticos electorales y demográficos de instituciones estatales. También se recurrió a informaciones procedentes de organizaciones indígenas e indigenistas y publicaciones periodísticas.

Como complemento al análisis documental se realizaron entrevistas semiestructuradas a las personas indígenas electas como concejales y concejalas en los comicios municipales de 2021. El criterio de selección ha sido entrevistar a una o un concejal de cada uno de los 7 municipios de los 4 departamentos del país donde han sido electas personas indígenas. También han

sido entrevistados algunos informantes clave como: referentes de organizaciones indígenas intercomunitarias o allegados a las personas electas. Las entrevistas han sido presenciales y telefónicas, dependiendo de la disponibilidad de las y los informantes.

Se ha optado por la inclusión de notas discursivas de las personas entrevistadas, con la finalidad de enfatizar las evidencias empíricas de supuestos teóricos. En el texto han sido incorporados fragmentos literales, en lengua guaraní o jopará, de acuerdo con las expresiones de las personas entrevistadas<sup>44</sup>. La traducción al español de dichas expresiones se incluye en notas al pie de página.

No obstante, considerando la dimensión ética, en este estudio se evita divulgar información que permita identificar a los informantes clave a fin de proteger su identidad. Esto se aplica especialmente a las personas indígenas electas en las juntas municipales, quienes actualmente se encuentran en pleno ejercicio del cargo. Todas las entrevistas han sido codificadas y en ellas tampoco se hace mención al lugar de procedencia exacta de los y las informantes, con el propósito de garantizar la protección de la confidencialidad de las fuentes<sup>45</sup>. En efecto, varios autores coinciden en el mantenimiento de dicho anonimato en las investigaciones sociales (Grinyer, 2002; Meo, 2010). La única excepción, con respecto a la identificación de las personas indígenas, la constituyen las informaciones institucionales o procedentes de medios de comunicación y que, por tanto, son de carácter público y han sido empleadas en este estudio.

---

<sup>44</sup> En la mayoría de los casos la lengua materna de los entrevistados no es guaraní, sino otra lengua indígena.

<sup>45</sup> Ver Anexo A, Tabla A.2. Lista de personas entrevistadas - Capítulo 2

---

## 2.3 MARCO TEÓRICO

### 2.3.1. Participación electoral indígena

La participación electoral se constituye en una de las dimensiones de la participación política. Esta modalidad de participación es considerada la más democrática e igualitaria porque incluye a la mayor cantidad de ciudadanos y en condiciones de igualdad. Además, se constituye en el canal principal de vinculación de los electores con sus representantes (Nolhen, 2004, pág. 140).

En las elecciones se evidencia dicha participación, se define quiénes ejercen el poder político y quiénes lo pierden. Los comicios son concebidos como una condición imprescindible para consolidar el régimen político. Además, la participación electoral es considerada como un derecho de la ciudadanía política (Franco-Cuervo y Flores, 2009).

En esta línea, los derechos políticos incluyen el derecho al voto así como otros mecanismos de participación política. El derecho al voto constituye el derecho político básico de la democracia en su dimensión procedimental, materializando la participación política y la representación de la sociedad en la lógica electoral.

Específicamente, 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 y también el sufragio pasivo, referente a la presentación de candidaturas y el acceso a cargos electivos. En este último caso, el objetivo es lograr la representación indígena en los ámbitos nacional y subnacional (regional o local).

### 2.3.2. Representación política indígena

El modelo de democracia representativa surge como respuesta a la dificultad de que cada ciudadano defienda individualmente sus intereses en la esfera pública, entonces las autoridades son electas para actuar en representación de dichos intereses. De esta manera, el Poder Legislativo –Congreso o Asamblea Nacional– constituye una instancia del poder estatal donde deberían estar representadas todas las posiciones e identidades presentes en una sociedad.



En las últimas décadas, se ha intensificado el debate sobre la inclusión en las instituciones políticas a las “formas diferenciadas o colectivas de identidad política como las comunidades étnicas” (Alcántara et al., 2005, pág. 183). De manera paralela a esta discusión también se ha registrado un aumento de la representación política de los pueblos indígenas en los sistemas políticos formales de América Latina. Al respecto, el informe del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2010) indica 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, pág. 21).

No obstante, 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, págs. 260 y 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 en las sociedades se replica en el sistema político.

En esta línea, varios organismos supranacionales han generado recomendaciones normativas para que los países busquen soluciones a deudas históricas con respecto a la presencia de los pueblos indígenas en instituciones formales de deliberación y representación en los niveles nacional y subnacional. De esta manera, en varios países se han implementado mecanismos especiales para promover la representación de pueblos indígenas en los organismos legislativos (Ríos, 2015, pág. 7). Entre estos mecanismos se cuentan: las cuotas electorales, los escaños reservados, las circunscripciones especiales o los umbrales electorales excepcionales.

Las experiencias de participación electoral indígena en los diferentes países del continente han sido heterogéneas y diferenciadas, tanto en grado como en calidad, y considerando la ingeniería del sistema electoral, la inclusión de mecanismos de representación especial, además de prácticas institucionales e informales (Angosto, 2012; Cunningham, 2013; Paredes, 2015; Villalba, 2018).

En cuanto a la representación política indígena subnacional, el ámbito local ha sido uno de los primeros espacios donde personas indígenas han conseguido ocupar cargos electivos unipersonales (alcaldías, intendencias) o colectivos (juntas o concejos municipales) especialmente en países como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Colombia, Perú. También existe abundante literatura específica al respecto (Romero Ballivian, 2003; Paredes, 2015; Chillito, 2018; Soberanis, 2021). En efecto, en la mayoría de los países de América Latina, especialmente en países con elevada proporción de población indígena, la participación electoral indígena ha cobrado importancia en el nivel subnacional.

---

## 2.4 PUEBLOS INDÍGENAS Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN PARAGUAY

### 2.4.1 Datos demográficos sobre población indígena

En Paraguay se encuentran 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas. Actualmente, la población indígena es de 140.206 personas, según los Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022<sup>46</sup>. Estos pueblos muestran una gran diversidad cultural y están situados en Asunción y en 14 de los 17 departamentos del país: Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, Canindeyú, Caaguazú, Alto Paraná, Itapúa, Caazapá, Guairá, Amambay, San Pedro, Concepción, Paraguari, Central.

---

<sup>46</sup> El IV Censo Nacional de Población y Vivienda para Pueblos Indígenas fue realizado en noviembre de 2022, aunque a la fecha de publicación de este estudio, todavía no han sido publicados los resultados finales, solamente los preliminares.

Según los datos del mencionado Censo de 2022, un total de 853 comunidades, aldeas, barrios y núcleos de familia se encuentran distribuidos en Asunción y 14 de los 17 departamentos del país. La mayor cantidad de comunidades se encuentran en Presidente Hayes (167), Canindeyú (139) y Boquerón (125).

#### **2.4.2 Marco legal del derecho a la participación de los pueblos indígenas**

Luego del golpe contra la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), durante el proceso de transición a la democracia, el Estado paraguayo suscribió varios acuerdos internacionales referentes a derechos humanos y específicamente a derechos indígenas.

Asimismo, en la propia Constitución Nacional, promulgada en 1992, fue incluido el Capítulo V De los pueblos indígenas que comprende seis artículos (62 al 67). El artículo 62 expresa que “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. También se reconocen los derechos de preservación de la identidad étnica, sistemas de organización propios, la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho consuetudinario, la participación, la exoneración de la prestación de servicio militar, social y civil.

Específicamente, con relación a la participación de los pueblos indígenas el artículo 65 de la Carta Magna establece 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, esta Constitución y las leyes nacionales”.

También otras leyes nacionales establecen el derecho a la participación indígena. A continuación, en la tabla 2.1 se incluyen los principales instrumentos legales respectivos en Paraguay.

**Tabla 2.1. Marco legal del derecho a la participación de los pueblos indígenas**

<b>Instrumento</b>	<b>Año</b>
Constitución Nacional	1992
Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígena	1981
Ley 1/89 Que aprueba y ratifica la Convención Americana sobre derechos humanos o Pacto de San José de Costa Rica	1989
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 de 1966	1992
Ley N° 2128/92 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT	1993
“Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”	2018
Ley 6279/19 Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas	2019

*Fuente:* Elaboración propia basada en la legislación nacional.

### 2.4.3. Invisibilidad indígena en padrón electoral y en registro de candidaturas

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 referentes a la 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 de las candidaturas indígenas a cargos electivos —o su ausencia— y del comportamiento político en general de los pueblos indígenas.

Para que las personas puedan votar en Paraguay deben estar inscritas en el RCP y el padrón electoral es la nómina definitiva elaborada sobre la base de las personas electoras inscritas en el RCP. La fiscalización del padrón es una atribución del TSJE, a través de la Dirección del Registro Electoral, regido por la Ley 635/95.

Esta situación de invisibilidad de votantes indígenas se replica en las inscripciones de las candidaturas a los diversos cargos electivos, tanto en elecciones generales como en las municipales, dado que no se registra la pertenencia a pueblos indígenas de las personas candidatas.

Específicamente en las elecciones municipales de 2021, el TSJE habilitó el denominado Sistema de Inscripción de Candidaturas (SIC), en modalidad virtual, para los partidos y agrupaciones políticas contendientes, que debían ser entregados a los juzgados electorales. Al igual que el sistema tradicional, los datos de la candidatura incluidos fueron: departamento y distrito de pertenencia; nombre y siglas de la organización política; número de lista, tipo de candidatura (intendencia o miembro de Junta Municipal), calidad de titular o suplente, número de cédula, nombre y apellido; además del número de orden en la lista para concejal, y su fotografía.

Los padrones internos de los partidos políticos tampoco incluyen la adscripción étnica para ninguno de los cargos electos de dichas organizaciones.

El desconocimiento respecto a información específica sobre el voto indígena y las candidaturas indígenas y su nula visibilidad limitan la capacidad de negociación de los pueblos indígenas, tanto en el ámbito partidario como en el sistema político en general (Prieto, 2013, págs. 85 y 86).

En referencia a esta cuestión, el informe de la MOE UE sobre las elecciones generales de 2018 expresa que la inexistencia de cifras oficiales sobre el registro de electores indígenas “dificulta la posibilidad de analizar su inclusión en la vida pública” (MOE UE 2018, pág. 10).

Específicamente, respecto a las elecciones municipales de 2021, el informe final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE OEA)<sup>47</sup>, señala que el padrón electoral no cuenta con una casilla específica para la autoidentificación étnica, pese a que el país es suscriptor del Convenio N° 169 de la OIT que, en su artículo primero, contiene el principio de autoidentificación que se constituye en uno de los pilares para que las personas indígenas puedan ejercer derechos individuales y colectivos. “Poder conocer los niveles de participación electoral de las personas indígenas es esencial para que, de ser necesario, las autoridades nacionales de Paraguay puedan tomar medidas de acción afirmativa, que permitan a dicha población ejercer sus derechos políticos y electorales en igualdad de condiciones al resto del electorado”, expresa el informe (MOE OEA, 2021, pág. 93).

Asimismo, el informe MOE OEA 2021 sostiene que, considerando que no existe la posibilidad para que candidatos y candidatas se autoidentifiquen como personas indígenas al momento de su inscripción, no se cuenta con información oficial desagregada respecto a la participación de estas poblaciones en las listas partidarias. Al respecto, recomienda explorar mecanismos para incorporar información sobre autoidentificación étnica en el

---

<sup>47</sup> En las elecciones municipales de 2021 fue la primera ocasión en que la MOE OEA incluyó la observación de la participación política y electoral de los pueblos indígenas en Paraguay (MOE OEA, 2022, pág. 88).

padrón electoral y generar estadísticas sobre la participación electoral de estas poblaciones, además de incluir en la ficha de inscripción de candidaturas una casilla opcional para la autoidentificación étnica (Ídem, págs. 95 y 97).

Además de los mencionados informes de organismos internacionales, en varias ocasiones las organizaciones indígenas han planteado la creación de un padrón electoral indígena, a fin de contar información sobre la participación electoral de los pueblos indígenas en el país (Agüero et al., 2018, págs. 5, 6, 12; Soto 2020, pág. 56).

#### **2.4.4. Representación indígena en juntas municipales en Paraguay**

En Paraguay las autoridades son elegidas en forma directa en dos periodos electorales. En las elecciones generales y departamentales se eligen: al presidente y al vicepresidente de la República, integrantes de la Cámara de Senadores (45 senadores titulares y 30 suplentes), de la Cámara de Diputados (80 distribuidos por departamento), 17 gobernadores (uno por departamento) e integrantes de las Juntas Departamentales. En las elecciones municipales se elige a los intendentes municipales y a las y los miembros de las Juntas Municipales, cuyo número varía según la categoría de los municipios, establecida de acuerdo con los montos de los presupuestos generales anuales de las municipalidades, de acuerdo con la Ley N° 3966/10 Orgánica Municipal.

La elección de autoridades en los municipios se lleva a cabo desde 1991, luego del golpe contra la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989). Esto fue posible mediante un decreto ley que modificó el Código Electoral y permitió la inscripción de organizaciones políticas que habían sido prohibidas durante la dictadura (Flecha y Martini, 1994). Apenas en 2010 —más de 20 años después— fue promulgada la Ley Orgánica Municipal N° 3966, que reemplazó a una ley de 1987. Durante la dictadura, los intendentes de cada uno de los municipios eran nombrados por el Poder Ejecutivo. El gobierno local no recibía financiación del gobierno central ni podía incidir en la administración central. Las leyes municipales aprobadas en 1882, 1909, 1927, 1954 y 1987 expresaron la tradición centralista en el país, a pesar de las garantías de autonomía municipal establecidas en las constituciones nacionales (Nickson, 2016).

Actualmente, las municipalidades son los órganos de gobierno local y tienen personería jurídica y autonomía política, administrativa y normativa. Las autoridades municipales son el intendente y la Junta Municipal y son electos en sufragio directo, de acuerdo con la Constitución Nacional. El intendente tiene a su cargo la administración general de la municipalidad, su mandato dura cinco años y es electo por voto directo. Puede ser reelecto por voto popular por una sola vez, de manera consecutiva, y más de una vez para periodos alternos. La Junta Municipal es el órgano normativo, de control y deliberante. Sus integrantes (concejales municipales) son electos por voto directo y su mandato dura cinco años. El número de miembros de la junta municipal depende de los montos de los respectivos presupuestos municipales.

Las concejalías municipales han sido uno de los espacios ocupados, aunque también en contadas ocasiones, por integrantes de pueblos indígenas. Esta situación se ha registrado en su gran mayoría en municipios de la Región Occidental del país. En efecto, la presencia indígena en cargos electivos ha sido escasa en el nivel subnacional, tanto en el ámbito municipal como en el departamental. En el nivel nacional incluso ha sido nula, salvo la excepción de la Convención Nacional Constituyente en 1992, donde un integrante del pueblo Maskoy fue electo como Convencional, impulsado por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

En las segundas elecciones municipales realizadas en el país, en 1996, varios indígenas de los pueblos Maskoy e Yshir fueron electos como concejales municipales en los distritos de Puerto Casado, Bahía Negra y Fuerte Olimpo, departamento de Alto Paraguay. Asimismo, en el municipio de Mariscal Estigarribia, departamento de Boquerón, también fueron electos indígenas de los pueblos Nivaclé y Guaraní Occidental (Agüero et al., 2017, pág. 36).

Igualmente, en el periodo 2001-2006, Cirilo Pintos, del pueblo Nivaclé y Juan Giménez, del pueblo Enxet, Severo Flores y Susana Pintos, del pueblo Guaraní Occidental, fueron electos concejales municipales del distrito de Mariscal Estigarribia, en representación del Partido Encuentro Nacional (PEN); la última fue la primera mujer indígena en ocupar un cargo electivo en el país.



En los comicios municipales de 2010, algunas candidaturas indígenas resultaron electas como integrantes de las juntas municipales en cuatro municipios de la Región Occidental: Puerto Casado (departamento de Alto Paraguay), Teniente Irala Fernández (departamento de Presidente Hayes), Filadelfia y Mariscal Estigarribia (departamento de Boquerón) y uno en el distrito de Minga Porá (departamento de Alto Paraná) en la Región Oriental.

En las elecciones municipales de 2015 fue electo un concejal del pueblo Enlhet Norte en el distrito de Irala Fernández (departamento de Presidente Hayes), por el PLRA (Agüero et al., 2017, pág. 34), así como una mujer indígena del pueblo Nivaculé, por la Asociación Nacional Republicana (ANR) en el municipio de Filadelfia (departamento de Boquerón) (Soto, 2019, págs. 27 y 63). También fueron electos cuatro concejales indígenas del pueblo Ishir en el distrito de Bahía Negra (departamento de Alto Paraguay), y un indígena del pueblo Avá Guaraní en el distrito de Minga Porá (departamento de Alto Paraná), en la Región Oriental.

El municipio de Minga Porá, situado en el departamento de Alto Paraná, fue el único municipio donde los indígenas han sido electos como concejales en cuatro elecciones municipales seguidas: 2006, 2010, 2015 y 2021. Fueron electos integrantes del pueblo Avá Guaraní, por el PLRA. En el periodo 2010-2015 el concejal indígena en ejercicio fue el primer indígena en ejercer el cargo de intendente municipal en este municipio, durante casi un año, por designación de la Junta Municipal, ante la renuncia del titular del cargo (ABC Color, 2015a).

---

## 2.5 PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN ELECCIONES MUNICIPALES 2021

### 2.5.1. Resultados electorales en municipios con concejales indígenas

Las elecciones municipales celebradas el 20 de octubre de 2021 se llevaron a cabo con un año de retraso debido a la emergencia sanitaria causada por la pandemia del Covid 19<sup>48</sup>. En total se presentaron 831 candidatas y candidatos para 261 cargos de intendente municipal y 15.535 candidaturas para un total de 2.781 concejales municipales en 261 municipios. Participaron 28 partidos políticos, 113 movimientos políticos, 4 concertaciones y 118 alianzas electorales, de acuerdo con datos del TSJE.

En 4 de los 17 departamentos del país se encuentran los 7 municipios donde al menos una persona indígena ha conseguido ocupar un escaño en las juntas municipales. En total han sido electas 17 candidaturas de personas indígenas durante los comicios de 2021 —tal como puede apreciarse en la tabla 2.2— a través de postulaciones de los principales partidos políticos nacionales, así como alianzas de partidos concretadas en dos municipios del departamento de Boquerón.

Las candidaturas indígenas han sido electas en los municipios de: Minga Porá (departamento de Alto Paraná); General Bruguez (departamento de Presidente Hayes); Loma Plata, Mariscal Estigarribia y Boquerón (departamento de Boquerón); Carmelo Peralta y Bahía Negra (departamento de Alto Paraguay).

---

<sup>48</sup> Las elecciones debían haberse realizado en noviembre de 2020. La postergación de los comicios municipales 2020 se estableció en junio de 2020 mediante la sanción y promulgación de la Ley N°6547 Que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley N° 834/1996 "Que establece el Código Electoral Paraguayo", a los efectos de los comicios municipales del año 2020 y establece un nuevo calendario electoral para las elecciones municipales año 2020. Posteriormente, el 22 de noviembre de 2022 se promulgó la ley 7024 Que amplía por un año, el período de mandato de las autoridades municipales electas en los comicios del año 2021.

**Tabla 2.2. Concejalas y concejales indígenas electos. Elecciones Municipales 2021**

Departamento	Distrito	Hombres	Mujeres	Pueblo	Partidos políticos
Boquerón	Boquerón	1	0	Nivaclé	Alianza Boquerón para Todos
	Loma Plata	1	0	Enlhet Norte	ANR
	Loma Plata	1	0	Nivaclé	
	Mariscal Estigarribia	1	0	Guaraní Ñandeva	Alianza Juntos por Mariscal Estigarribia
	Mariscal Estigarribia	0	1	Guaraní Occidental	ANR
Alto Paraguay	Bahía Negra	3	3	Ishir	ANR
	Bahía Negra	1	0	Ishir	PLRA
	Bahía Negra	0	1	Ishir	PPQ
	Carmelo Peralta	1	0	Ayoreo	ANR
Presidente Hayes	General Bruguez	2	0	Enxet Sur	ANR
Alto Paraná	Minga Porá	1	0	Ava Guaraní	PLRA
<b>TOTAL</b>		12	5		
		<b>17</b>			

Fuente: Elaboración propia (con base en entrevistas y datos publicados por el TSJE)

Los 7 municipios donde fueron electas candidaturas indígenas en las juntas municipales están situados en los departamentos de Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay, de la Región Occidental. La mayor cantidad de población indígena se concentra precisamente en los dos primeros departamentos mencionados, de acuerdo con los Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022.

### 2.5.2 Plataformas partidarias de candidaturas indígenas electas

En Paraguay la presentación de candidaturas para cargos en los niveles nacional, departamental o local se debe realizar por la vía de los partidos, movimientos, alianzas o concertaciones políticas. La normativa electoral vigente no contempla las candidaturas independientes a ningún cargo en ninguno de los tres niveles. Las personas que presenten sus candidaturas deben haber sido electas a través de elecciones internas de sus partidos, movimientos, o concertaciones políticas. A su vez, estas nucleaciones deben estar registradas y reconocidas en la Justicia Electoral. Los partidos políticos están obligados a realizar elecciones internas para elegir candidaturas, dado que caducan legalmente si no las realizan por dos periodos consecutivos. También los movimientos políticos deben realizar comicios internos para elegir a sus candidatos, de acuerdo con la Resolución N° 66/2002 del TSJE.

La mayoría de las candidaturas indígenas electas para cargos en las juntas municipales han participado en los comicios mediante postulaciones de los partidos políticos tradicionales. Un total de 11 concejales y concejalas indígenas, de un total de 17, ha sido electo a través del partido de gobierno, la ANR, en 5 de los 7 municipios, y 2 concejales por el PLRA —aunque este partido también integró alianzas— en dos municipios. Un solo caso de elección se ha registrado a través del partido Patria Querida (PPQ) y también uno solo caso a través de la Concertación Nacional Frente Guazú, ambos en el municipio de Bahía Negra (ver tabla 2.3).

Asimismo, en dos casos han sido electas candidaturas a través de la modalidad de alianzas, integradas por partidos de la oposición. Una de ellas se registró en el novel municipio de Boquerón y la otra en el municipio de Mariscal Estigarribia, ambos situados en el departamento de Boquerón. A su vez, la Alianza Boquerón para Todos estuvo integrada por el PLRA, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y el PEN. La Alianza Juntos por Mariscal Estigarribia fue conformada por el PEN y el PLRA y la Concertación Nacional Frente Guazú (CNFG) (ver tabla 2.3).

**Tabla 2.3. Partidos y organizaciones políticas de candidaturas indígenas electas**

<b>Organización política</b>	<b>Tipo</b>	<b>N° de concejales/as indígenas</b>	<b>N° municipios</b>
<b>ANR</b>	Partido político	11	5
<b>PLRA</b>	Partido político	2	2
<b>PPQ</b>	Partido político	1	1
<b>Concertación Nacional Frente Guazú</b>	Concertación	1	1
<b>Alianza Boquerón para todos</b>	Alianza de partidos: PEN, PLRA y Frente Guazú	1	1
<b>Alianza Juntos por Mariscal Estigarribia</b>	Alianza de partidos políticos	1	1

*Fuente:* Elaboración propia (con base en entrevistas y datos publicados por el TSJE)

Un punto a considerar en el presente apartado constituye la fuerte presencia e influencia de los partidos políticos tradicionales —especialmente la ANR— en las comunidades de la Región Occidental, durante las últimas tres décadas. En efecto, hasta ahora los concejales indígenas no han podido acceder a ningún cargo en las juntas municipales a través de movimientos o partidos políticos propios. Esto tampoco ha sido posible para cargos en los niveles departamental o nacional.

Al respecto, el informe MOE OEA refiere que no existen medidas afirmativas o diferenciadas para promover o facilitar la participación política de los pueblos indígenas en la inscripción de candidaturas para intendentes o para las juntas municipales. Agrega que dicha participación depende enteramente de la voluntad de los partidos o movimientos políticos (MOE OEA, 2021, pág. 95).

En efecto, luego del golpe de Estado en 1989 contra la dictadura de Alfredo Stroessner, los partidos políticos tomaron en cuenta el caudal de votos en las comunidades indígenas y se inició un acercamiento paulatino. Sus principales estrategias para obtener la adhesión y el voto indígena han sido la provisión de víveres y alcohol, la influencia sobre líderes y docentes de las comunidades, además de las promesas de obras viales o de infraestructura en las comunidades, que en su gran mayoría no han sido cumplidas (Kidd, 1997, pág. 32 y ss.). Hace décadas, una de las denuncias recurrentes de los indígenas es que los partidos políticos tradicionales solamente se acuerdan de ellos en época de elecciones y luego se olvidan de la problemática indígena (Villalba, 2007).

“Ore dentro de la comunidad ro ñandu voínte todas las necesidades dentro de la comunidad ajépa. Ha sapy’ante ndaha’éiva indígena re ro vota. Ha upéi opá la elección ha opá la apoyo avei. Ha entonce umíva la ore rohecháva”<sup>49</sup> (E3, concejal indígena, 2022).

Asimismo, los partidos políticos brindan escasos espacios a las personas indígenas para la presentación de candidaturas a los diferentes cargos electivos, tanto a nivel nacional como subnacional. Esta situación se registra en todos los departamentos con población indígena (Villalba, 2007; 2020; Soto, 2014).

“Yo creo que no, no hay muchos espacios [en los partidos políticos], depende mucho si una persona te conoce o como te ubican dentro de tu entorno, tu comunidad” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

De acuerdo con varias personas indígenas entrevistadas, en las elecciones municipales de 2021 la inclusión de las candidaturas indígenas para las juntas municipales en las listas partidarias, en su mayoría, ha estado supeditada a las decisiones de los dirigentes de los partidos y se ha brindado escasa participación a las comunidades indígenas.

<sup>49</sup> “Nosotros dentro de la comunidad sentimos todas las necesidades que existen, verdad? Y algunas veces votamos por personas que no son indígenas. Y entonces termina la elección y termina también el apoyo [del candidato]. Y entonces esas cuestiones las que nosotros vemos” (Traducción propia).

“Acá no hubo ningún consenso del pueblo [...] Los políticos agarraron nomás (sic) a las personas para candidatarles para la junta municipal en las últimas elecciones [...] no hay una consulta previa a las comunidades, simplemente ellos [los partidos] designan” (E10, excandidato indígena, 2022).

“[El candidato] tuvo que depender mucho de su partido [...] recorría con su partido, en donde iba su partido iba también y le representaba [al partido]” (E8, dirigente juvenil indígena, 2022).

Asimismo, según la información proporcionada por las personas entrevistadas, en general han sido los referentes de los partidos políticos quienes han “ofrecido” a las personas indígenas ocupar un lugar en las listas de candidatos y candidatas a concejales municipales.

“Yo fui afiliado [al partido] hace tres años por ahí, tres años atrás. Y ahora me invitó uno de los precandidatos de ANR. Me invitaron para asistir [a una reunión]. Y ahí se informa que: ‘sería interesante que los nativos estén así en el equipo verdad?’ y así trabajar en forma conjunta. Entonces ahí viene esa idea y acepté esa propuesta y así fue [...] Entonces ahí surgió la idea y estuve lanzando a mi gente y tuve que consultarles primero, ¿verdad? Si puedo quedarme como candidato. Ellos aceptan y yo me lanzo así, como te dije, como candidato” (E4, concejal indígena, 2022).

“Oĩ parte de la Alianza ome’ë va’ekue chéve peteĩ oportunidad ikatu haguäicha [che] aokupa peteĩ lugar. Ha entonce pea ha’e pe primera ve che ajepoi upévape. Nunca nañemeteĩ politikape, pero jake oĩ la espacio ajepointema”<sup>50</sup> (E6, concejal indígena, 2022).

En otros casos también los candidatos y candidatas han iniciado negociaciones con dirigentes locales de los partidos políticos a fin de conseguir el aval para la presentación de sus candidaturas. Esta situación se ha registrado sobre todo cuando estas personas contaban con afiliación a los partidos tradicionales e incluso militancia previa propia o de sus familiares.

<sup>50</sup> “Una parte de la Alianza me había dado una oportunidad para que yo pueda ocupar un lugar [en la lista]. Y entonces esta es la primera vez que yo me lancé con eso. Nunca me había metido en política, pero ya que existía ese espacio, entonces me lancé” (Traducción propia).

“Nosotros somos colorados de familia, mi padre, mi madre eran colorados” (E1, líder comunitario indígena, 2022).

“Y yo era liberal, nosotros [mi clan] somos de familia liberal” (E7, concejal indígena, 2022).

Las prácticas de negociación entre comunidades indígenas y partidos políticos constituyen una práctica extendida en varios países de América Latina, especialmente para cargos electivos en el nivel subnacional (Villalba, 2007; Singer, 2014; Paredes, 2015).

### 2.5.3. Características de las candidaturas indígenas electas en juntas municipales

Todas las candidaturas indígenas electas para cargos en las juntas municipales, excepto una (Alto Paraná), proceden de departamentos con significativa población indígena —tal como se ha mencionado anteriormente—.

Asimismo, las y los candidatos proceden de 8 de los 19 pueblos que se encuentran situados en ambas regiones del país, específicamente de los pueblos: Guaraní Occidental, Guaraní Ñandeva, Avá Guaraní, Nivacle, Ayoreo, Ishir, Enlhet Norte y Enxet Sur. Por ende, la heterogeneidad cultural, las particularidades geopolíticas y las distintas modalidades de organización sociopolítica de las comunidades de estos pueblos definen las peculiaridades de cada una de estas candidaturas, además de constituirse en condiciones facilitadoras o limitantes para su éxito electoral.

Un caso excepcional se ha registrado en el municipio de Bahía Negra, departamento de Alto Paraguay, donde han sido electos 8 concejales y concejalas indígenas (cuatro mujeres y cuatro varones) de un total de 12. Además, las personas indígenas proceden todas de un mismo pueblo: Ishir. Las plataformas partidarias, en cambio, han sido diversas: ANR (en mayoría), PLRA, PPQ y la Concertación Nacional Frente Guazú.

“Yo creo que estamos en un momento de cambio político donde los indígenas, especialmente los Ishir, en esta ocasión han podido ocupar más escaños dentro de la junta municipal [...] Esto es porque los indígenas están tomando conciencia de que [...] los blancos o paraguayos realmente cuando llegan



al poder se olvidan del pueblo. Entonces que mejor que tu hermano indígena que vive cerca tuyo para que te pueda ayudar [...] Esto se nota especialmente en comunidades de Alto Paraguay, los Ishir, porque es notorio como ocuparon lugares, es demasiado grande la diferencia que hubo anteriormente” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

No obstante, más allá de las dimensiones diferenciadoras mencionadas, en el presente estudio se han podido identificar ciertos rasgos comunes que poseen las candidaturas indígenas electas tales como: la existencia de una trayectoria política previa del candidato o candidata, ya sea comunitaria, partidaria o en la función pública; su pertenencia a un clan influyente en la comunidad y la recepción de apoyo por parte de líderes comunitarios y de las propias comunidades<sup>51</sup>. A continuación, brevemente se analizan dichas características.

#### *2.5.3.1 Pertenencia a clan influyente en la comunidad*

Las comunidades indígenas están conformadas por distintos clanes. A su vez, cada clan está constituido por un grupo de familiares y parientes, cuyos integrantes provienen de un antecesor común. El concepto de clan designa a varios tipos de unidades parentales en distintas sociedades (IAA, 1992, pág. 25; Bartolomé, 2000, pág. 255).

Varias de las candidaturas indígenas electas para cargos en las juntas municipales de los 7 municipios proceden de clanes con una influencia reconocida en las comunidades indígenas. Dichos clanes pueden estar compuestos por decenas o incluso centenares de integrantes, lo cual implicaría también un gran caudal de votos destinados al candidato o la candidata indígena, en caso de brindar apoyo a la candidatura. Incluso, en algunas ocasiones, el apoyo a la candidatura por parte del clan familiar podría ser más importante que el apoyo de la propia comunidad.

“De si hubo aceptación [de la comunidad], no sé bien, pero de parte de mis familiares, sí. Yo tengo un clan familiar grande, acá dentro de la comunidad y me apoyaron mucho... y el líder también me apoyó aquella vez” (E5, concejal indígena, 2022).

<sup>51</sup> De las 17 candidaturas indígenas electas, 14 de ellas poseen al menos una, dos o, incluso, las tres características mencionadas. No se cuentan datos de las tres restantes.

“Los clanes son numerosos [...] Hablamos nosotros con nuestros familiares, ¿verdad? y me lanzaron, a mí me lanzaron ellos [los familiares] y ahí entre yo” (E7, concejal indígena, 2022).

Los miembros de un clan determinado poseen derechos y asumen responsabilidades de carácter colectivo como por ejemplo la asistencia mutua (IAA, 1992, pág. 25). Además, en el caso de algunos pueblos como el Ayoreo, se espera que los miembros del clan actúen como parientes y se ayuden unos a otros, independientemente de su pertenencia a la comunidad e incluso de las alianzas políticas y territoriales (Renshaw, 1996, págs.196 y 197).

“Realmente fue difícil [la campaña], pero yo tuve mucho apoyo de mis padres y gracias a eso logré nuestro objetivo [...] Yo trabajé muchísimo, pero tuve el apoyo de mi papá que tiene también su vehículo para hacer flete y pudimos usar para transportar gente de una comunidad a otra” (E2, concejal indígena, 2022).

#### *2.5.3.2 Apoyo de líderes y de comunidades*

Otra de las características de las candidaturas indígenas electas en las juntas municipales ha sido que el candidato o la candidata ha recibido el apoyo del líder de su comunidad y de los integrantes de la misma, o incluso de otras comunidades cercanas a su lugar de residencia. El concepto de comunidad hace referencia a un grupo de familias asentadas en una determinada superficie territorial y que se identifica con uno o más liderazgos propios. A su vez, una comunidad puede dividirse en aldeas o barrios que tienen un líder o líderes propios, pero al mismo tiempo dependen del líder de la comunidad principal (DGEEC, 2012, pág. 31). Los líderes indígenas ejercen la representación legal de su comunidad, de acuerdo con lo estipulado por la Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.

Usualmente contar con el apoyo del líder de una comunidad implicaría también la adhesión, y por ende, el voto de los integrantes de dicha comunidad. No obstante, esto no constituye un hecho garantizado, dado que tradicionalmente los líderes indígenas, sobre todo en la Región Occidental, carecen de elementos de coerción para imponer las decisiones en

desacuerdo con los miembros de la comunidad<sup>52</sup>. Además, se otorga mucha importancia a la autonomía personal en estas comunidades, incluso más allá de las decisiones adoptadas en las asambleas (Métraux, 1996; Renshaw, 1996).

“Romba’apo si la ñane gente kuéra ndive, rojapo asamblea, ha [ha’ekuéra] oñomongueta, rohendu mba’epa he’i. Ha entonce upéicha rojapo. Ha la gente oĩ de acuerdo, ha ore rupi hikuái”<sup>53</sup> (E3, concejal indígena, 2022).

La mayoría de las personas indígenas entrevistadas han mencionado el apoyo de la comunidad de origen del candidato o la candidata, así como de otras comunidades de la zona —en algunos casos— para conseguir los votos necesarios para su elección.

“Oĩ petei komunida ndatuichái ajepa, pero ovalé oro’icha la ijapoyokuéra [...]. Ore zonape por ejemplo oimeve más fortalecido en forma comunitaria [...]. Entonce oñe ñemongueta la líder kuéra ndi ha [ha’ekuéra] oĩ de acuerdo, ha upéva rire oñe ñemongueta la pueblo ndive, o sea los miembros de las comunidades ndive. Ha entonce umiva umi caso pe tuichaiterei la ventaja”<sup>54</sup> (E6, concejal indígena, 2022).

“A él [candidato] su gente le hizo ganar. Son cuatro comunidades, cinco comunidades de la organización Alto Chaco, que son dos pueblos Guaraní Ñandeva y Manjui [...] y esas comunidades son las que le hicieron ganar a él [el candidato] [...], [le dijeron] vos te vas a presentar como candidato a concejal y nosotros toditos te vamos a votar” (E8, dirigente juvenil indígena, 2022).

“Yo estaba confiado verdad? El 95% de la comunidad creo que me ayudó [a ganar]” (E1, concejal indígena, 2022).

<sup>52</sup> Un líder exitoso posee la capacidad de razonar con los miembros de su comunidad y lograr el consenso entre los diversos grupos de interés, además de poder brindar una sensación de unidad a un grupo que puede estar compuesto por diversas facciones, parentescos y familias extensas (Renshaw, 1996, pág. 216, 223).

<sup>53</sup> “Trabajamos con nuestra gente, hicimos asambleas, y nosotros conversamos con ellos, escuchamos lo que tenían que decirnos. Lo hicimos de esta manera. Y la gente estuvo de acuerdo, y por eso nos hicieron subir [al cargo]” (Traducción propia).

<sup>54</sup> “Hay una comunidad, que no es muy grande, ¿verdad? pero su apoyo valió como el oro [...] En nuestra zona por ejemplo están más fortalecidas las comunidades [...] Entonces se conversó con los líderes y [ellos] estuvieron de acuerdo y después de eso conversamos con el pueblo, o sea con los integrantes de las comunidades. Y entonces en esos casos resulta muy grande la ventaja” (Traducción propia).

### 2.5.3.3 Trayectoria política previa

Otra característica de la gran mayoría de los concejales y las concejalas indígenas constituye la existencia de una trayectoria política previa a la presentación de sus candidaturas en las elecciones municipales de 2021. Esta trayectoria está relacionada con varias dimensiones: ejercicio del liderazgo en su comunidad; militancia al interior del partido político que ha postulado su candidatura; postulación previa para el mismo u otro cargo en otro partido o movimiento político; reelección como concejal municipal o ejercicio de la función pública.

Si bien, las esferas de actuación del candidato o candidata son diversas, el punto en común constituye la trayectoria, que les ha permitido constituirse en una figura conocida en su comunidad, en el ámbito partidario, o incluso en su municipio.

Varias de las personas indígenas electas en las juntas municipales ya contaban con vinculación (afiliación) o incluso militancia previa en el partido que presentó su candidatura y ya se habían postulado a cargos anteriormente. Por ejemplo, uno de los actuales concejales indígenas de Loma Plata, ya había sido candidato a intendente en las elecciones municipales de 2015 e incluso había sido declarado ganador en las elecciones internas realizadas previamente (ABC Color, 2015b). No obstante, posteriormente denunció a través de diferentes medios de comunicación que no habían reconocido su victoria y dieron ganador al otro candidato (Paí Puku, 2015).

También hay casos en los que anteriormente se habían postulado a cargos electivos por otros partidos o movimientos políticos.

“Che ymaitegui amba’apo la política pe. Oïme va’ekue hína peteî indígena oñencandidata va’ekue amo Orientalpe, ha che aïpytyvo va’ekue ichupe [...] Ha upépe che añekandidatama va’ekue la upéva pe lista pe”<sup>55</sup> (E3, concejal indígena, 2022).

“Yo me afilié al Partido Colorado en el 2003, aproximadamente [...] y me inmiscuí en la política recién en

<sup>55</sup> “Yo hace muchísimo tiempo que trabajo en política. Hubo un indígena que se había candidatado en la Región Oriental, y yo le había ayudado [...] Y ahí yo ya me había candidatado también en esa lista” (Traducción propia).

el año 2008. Yo me afilié, pero nunca me ha interesado [la política] tanto como hoy, ¿verdad?” (E1, concejal indígena, 2022).

En algunos casos, los candidatos electos habían ejercido el liderazgo en sus comunidades, en coincidencia con la presentación de su candidatura o en un periodo anterior.

“Y yo como líder principal de la comunidad, ahora estoy en el tercer período, ¿verdad?, terminé dos periodos en mi comunidad y entonces tengo una historia en la comunidad [...] Y como siempre digo que, si en adelante, tengo fallas la comunidad ya no va a tener más la confianza [en mí] [...] Pero hasta ahora siempre trato de trabajar bien cerca a mi gente, a la comunidad” (E4, concejal indígena, 2022).

“Es la primera vez que yo me postulé a un cargo electoral. Siempre estuve en la función pública [...] Yo creo que me ayudó un poco [para ganar] los cargos que yo pude ocupar, ¿verdad? [...] Toda la población me conoce, casi el 99% del distrito” (E1, concejal indígena, 2022).

En cuanto a la reelección de los actuales concejales indígenas, se han registrado tres casos. Ha sido reelecto por el segundo periodo consecutivo un concejal del pueblo Ishir en el municipio de Bahía Negra y así como otro concejal, que en el periodo anterior había sido suplente y ocupó el cargo durante unos meses, debido a la renuncia del concejal titular. Asimismo, en forma alterna ha sido reelecto el concejal del pueblo Avá Guaraní, en el distrito de Minga Porá, quien ya había ocupado el cargo en el periodo 2010-2015.

“Realmente este concejal ha trabajado mucho, la gente notó eso, y por eso esta vez le eligieron de nuevo” (E12, funcionaria pública indígena, 2022).

#### *2.5.3.4 Resumen de características de las candidaturas indígenas*

Las candidaturas indígenas electas en las juntas municipales de los 7 distritos, situados en 4 departamentos del país, en líneas generales, se han caracterizado por: su pertenencia a clanes influyentes en sus comunidades; por contar con apoyo de los líderes y de las comunidades y por contar con trayectoria política previa, ya sea comunitaria, partidaria o en la función pública.

Estas características principales también se encuentran relacionadas entre sí. Usualmente, la pertenencia del candidato o de la candidata a un clan influyente en su comunidad también implica que en el seno de dicho clan se encuentran líderes comunitarios que respaldan su candidatura. A la vez, estos mismos líderes se encuentran sostenidos por sus clanes. Especialmente en los pueblos indígenas del Chaco la legitimidad de un líder no se encuentra basada solamente en sus cualidades personales, sino también en los lazos que lo unen con la comunidad y principalmente con sus seguidores inmediatos, que suelen ser sus familiares y parientes, esto es con su familia extensa (Renshaw, 1996, pág. 225).

#### 2.5.4. Mujeres indígenas concejales

En cuanto a la elección de candidatas indígenas en los comicios municipales de 2021, en líneas generales las candidaturas de mujeres comparten la caracterización de las candidaturas indígenas descrita anteriormente<sup>56</sup>. También se ha registrado un aumento del número de candidatas que han logrado cargos en las juntas municipales, en relación con comicios municipales anteriores. En total fueron electas cinco candidatas indígenas, cuatro de ellas en el municipio de Bahía Negra (departamento de Alto Paraguay), todas integrantes del pueblo Ishir, que han sido postuladas a través de tres partidos políticos nacionales: ANR, PLRA y PPQ. Asimismo, en el municipio de Mariscal Estigarribia fue electa una candidata, integrante del pueblo Guaraní Occidental, a través de la ANR (ver tabla 2.4).

**Tabla 2.4. Mujeres indígenas concejales. Elecciones municipales 2021**

N° de candidatas electas	Pueblo	Municipio	Departamento	Partido político
1	Guaraní Occidental	Mariscal Estigarribia	Boquerón	ANR
2	Ishir	Bahía Negra	Alto Paraguay	ANR
1	Ishir	Bahía Negra	Alto Paraguay	PLRA
1	Ishir	Bahía Negra	Alto Paraguay	PPQ

Fuente: Elaboración propia (con base en entrevistas y datos publicados por el TSJE).

<sup>56</sup> Se requieren más investigaciones para identificar características específicas de las candidaturas de mujeres indígenas en el Paraguay.

Todas las indígenas candidatas en este periodo han sido electas por primera vez para un cargo. No obstante, al menos tres de ellas cuentan con trayectoria política previa, incluyendo militancia en los partidos políticos, en cuyas listas han presentado sus candidaturas para estos comicios municipales.

El caso más llamativo, nuevamente se registra en el municipio de Bahía Negra, donde fueron electas 4 mujeres indígenas y 4 varones indígenas. Incluso hubo otras mujeres indígenas que se presentaron como candidatas en las listas de los tres partidos políticos mencionados, aunque no fueron electas.

“En realidad, eran muchas candidatas, pero muchas no pudieron [ser electas] [...] Lastimosamente [...] En las [elecciones] internas lo que se cayeron todito [las candidaturas] (sic) y en las generales había unas cuantas, pero no entraron” (E2, concejal indígena, 2022).

En al menos tres de las seis elecciones municipales realizadas en Paraguay han sido electas candidatas indígenas como integrantes de las juntas municipales. La primera vez se registra en los comicios de 2001 donde fue electa una mujer del pueblo Guaraní Occidental, en el distrito de Mariscal Estigarribia, en representación del PEN.

Posteriormente, en 2010 fueron cuatro candidatas de los pueblos Nivaclé, Guaraní Occidental, Enlhet Norte y Maskoy consiguieron votos para integrar juntas municipales. Esto se registró en los tres departamentos de la Región Occidental, específicamente en los municipios de Mariscal Estigarribia y Filadelfia (departamento de Boquerón); Teniente Irala Fernández (departamento de Presidente Hayes) y Puerto Casado (departamento de Alto Paraguay). Sin embargo, en la siguiente elección municipal de 2015 solamente fueron electas dos candidatas indígenas en todo el país, una del pueblo Nivaclé en Filadelfia y otra en Teniente Irala Fernández, del pueblo Enlhet Norte.

Dos estudios académicos (Soto, 2014; 2019) dan cuenta de los numerosos obstáculos que en Paraguay deben superar las mujeres indígenas candidatas a cargos electivos, dado que, a las condiciones estructurales adversas para los pueblos indígenas en general, también se suman las discriminaciones y barreras debido a la variable de género.

### 2.5.5. Fragmentación del voto indígena: explorando conjeturas

La dispersión de votos del electorado indígena en las elecciones municipales 2021 —así como en otros comicios anteriores— puede considerarse como uno de los factores de influencia que han limitado la elección de las candidaturas indígenas en las juntas municipales de los municipios de la Región Occidental, a pesar de constituirse en zonas donde la población indígena es mayoritaria.

Asimismo, por primera vez en Paraguay, en las elecciones municipales de 2021, se implementó el sistema de listas cerradas y desbloqueadas que incorpora el voto preferente<sup>57</sup> y por ende el electorado puede alterar el orden original de las candidaturas de una misma lista mediante la elección de un solo candidato o candidata. Las bancas se asignan en orden descendente, en función a los votos preferenciales obtenidos por cada candidato.

Para los comicios internos municipales —registrados en junio de 2021— han sido incluidas varias candidaturas de personas indígenas en las listas de los diferentes movimientos internos de un mismo partido político. Este hecho provocó la fragmentación del caudal electoral de las comunidades indígenas y por tanto afectó negativamente a la mayoría de las candidaturas indígenas. Por ejemplo, en el distrito de Carmelo Peralta, departamento de Alto Paraguay, en las elecciones internas participaron unos 8 integrantes del pueblo Ayoreo, que fueron candidatos por distintos movimientos de la ANR.

“Los partidos tradicionales en las internas mismas separaron el voto de los indígenas [...] en diferentes listas [...]. Por ejemplo en el distrito de La Victoria en una lista había cuatro indígenas, en otra lista había cuatro indígenas, en otra lista había cuatro indígenas [...] en las [elecciones] internas [...] y después en las [elecciones] generales ya no llegaban ¿por qué? Porque no tenían la cantidad necesaria de votos para estar dentro de las listas” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

<sup>57</sup> Este sistema está regido por la ley 6318/19. Anteriormente, en Paraguay se utilizaba el sistema de listas cerradas, pero bloqueadas —las conocidas como “listas sábanas”—, donde al votante solamente le era permitido elegir una opción partidista en bloque (la lista completa) y no podía alterar el orden de la lista de candidatos ni expresar su preferencia por un candidato en particular.



Esta situación también figura en el Informe final de la MOE OEA, en el cual se hace referencia a las denuncias de una candidata indígena, quien señaló que “una práctica informal de los partidos tradicionales es incluir candidaturas indígenas de una misma comunidad o de un mismo clan en distintas listas, lo que genera dispersión de los votos entre la comunidad indígena y reduce las posibilidades de que estos resulten electos” (MOE OEA, 2022, págs. 95 y 96).

Posteriormente, ya en las elecciones municipales de diciembre de 2021 los votos del electorado de las comunidades indígenas volvieron a dispersarse entre las candidaturas indígenas propuestas por los diferentes partidos o agrupaciones políticas que participaron de la contienda electoral. Entonces, una paradoja de la participación electoral indígena ha sido el aumento del número de candidaturas indígenas en estos comicios municipales<sup>58</sup> —en relación con otras elecciones— aunque en la práctica tuvieron menor éxito electoral debido a una mayor competencia.

“En las comunidades indígenas los votos no son tantos y se van dividiendo. Ponéle que 50 votos para uno, 50 votos para otro, 200 para otro” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

“[Los indígenas] se postularon por varios partidos [...] y ahí hay mucha división” (E10, excandidato indígena, 2022).

Varias personas entrevistadas se refirieron a la necesidad de instauración de una o contadas candidaturas de personas indígenas, a fin de aglutinar los votos de todos o la gran mayoría de electores de las comunidades indígenas situadas en un determinado municipio. En efecto, en algunos municipios las candidaturas indígenas electas han sido las únicas de carácter indígena incluidas en las listas partidarias. Esto ocurrió, por ejemplo, en los municipios de Boquerón, Gral. Bruguez y Minga Porá.

<sup>58</sup> Si bien no existen datos oficiales, la organización indigenista Tierraviva estima en 35 el total de candidaturas indígenas a los cargos en las juntas municipales en las elecciones municipales 2021. No obstante, no se cuenta con información sobre candidaturas indígenas en las elecciones internas previas realizadas en junio de 2021.

“Hubieran entrado más [personas indígenas] si había una lista única de indígenas, donde los indígenas voten por los indígenas [...] porque son departamentos en donde los indígenas son mayoría [de la población]” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

“Ore do’nte la roñe kandidata kuri la parte indígenare”<sup>59</sup> (E3, concejal indígena, 2022).

No obstante, la inclusión de varias candidaturas indígenas en las listas internas de los partidos o de las diversas agrupaciones políticas no se vislumbra como el único factor causal de fragmentación de los votos indígenas. Varios entrevistados también mencionaron la división entre líderes comunitarios o incluso al interior de las comunidades.

“Y acá pues [...] yo particularmente veo que no hay unidad entre las comunidades [...] por sobre todo entre los líderes [...] no hay mancomunió, no hay un equipo fuerte que pueda realmente enfrentar el tema de la política. Yo creo que era la oportunidad [las elecciones] en que los pueblos podían tener un representante en la junta municipal. Pero el tema acá es que los líderes se dividen, llevan a su gente a otros lugares” (E10, excandidato indígena, 2022).

“Che apensa haícha [...] por falta de unidad ha hetá katu oí la desconfianza avei [...] ha upéva apykueri ou la división avei en cuanto a las comunidades [...] Porque oí heta la comunidad tuicha tuichava, pero heta parte ojevidí”<sup>60</sup> (E6, concejal indígena, 2022).

Otra razón esgrimida por las personas entrevistadas con respecto a la fragmentación del voto indígena constituye la falta de recursos económicos de los candidatos indígenas, en relación con candidatos “latinos” (no indígenas). En cuanto a este aspecto, en general el sistema de voto preferente en la práctica implica que cada candidato o candidata busca recursos para su propia campaña y éstos no necesariamente provienen del partido

<sup>59</sup> “Solamente nosotros dos nos candidatamos de las comunidades indígenas” (Traducción propia)

<sup>60</sup> “Yo pienso que por falta de unidad y por desconfianza también [...] Y como consecuencia de eso viene la división en las comunidades [...] Porque hay muchas comunidades muy grandes, pero muy divididas” (Traducción propia).

o agrupación política. Esta situación también es mencionada en el informe MOE OEA, señalando que la implementación del voto preferente implica una mayor competencia al interior de los movimientos o partidos (MOE OEA, 2022, pág. 95).

“Es difícil conseguir el apoyo de tus hermanos indígenas, ¿por qué? Porque lastimosamente es lo económico lo que prima ¿por qué? Porque el ‘día D’ te pagan quinientos mil guaraníes por tu voto y vos en todo el año no recibís ese quinientos mil a no ser que tengas acceso a algún beneficio del gobierno [...] y si una persona va y te da ese quinientos mil vos vas a ir a votar por él y vas a hacer campaña también ese día” (E9, dirigente juvenil indígena, 2022).

“Y con este nuevo sistema de elección, el voto preferencial, cada uno [candidato] busca para su voto, ¿verdad?” (E1, concejal indígena, 2022).

“El partido en sí no nos apoyó en nada económicamente. Todo pusimos de nuestro propio recurso nomás” (E2, concejal indígena, 2022).

---

## 2.6 CONCLUSIÓN

La elección de los concejales y las concejalas indígenas en Paraguay se ha concretado mediante plataformas de partidos políticos tradicionales. Esto constituye una evidencia de la vigencia de estos partidos como estructuras de participación para las y los integrantes de pueblos indígenas, a pesar de la ausencia de deliberaciones con las comunidades indígenas, en la mayoría de los casos, y la relación de asimetría histórica.

La mayoría de las comunidades indígenas en Paraguay se encuentran en contextos de marginación y extrema pobreza, que conspiran en contra de la inclusión política. Esta situación se agudiza en el caso de las mujeres indígenas candidatas, tal como se ha mencionado en el estudio. Por ende, su representación se encuentra condicionada por las situaciones de desigualdad en las que compiten las personas indígenas que aspiran a cargos públicos.

A priori, la elección de los 17 concejales y concejalas indígenas en 7 municipios del país muestran una leve mejoría respecto a la representación de los pueblos indígenas en Paraguay en el nivel subnacional, en relación con comicios municipales anteriores. No obstante, a pesar de la alta densidad poblacional indígena en ciertos municipios —especialmente de la Región Occidental— queda evidenciado un bajo o nulo nivel de representación indígena en algunos de estos municipios.

Se considera que este estudio —dada su naturaleza exploratoria— permite plantear futuras investigaciones con respecto a la calidad de la representación política indígena en el nivel subnacional (municipal y departamental), enfatizando en la representación sustantiva como complemento a la representación descriptiva, centrada únicamente en la elección y presencia de personas indígenas en las juntas municipales o departamentales. El mencionado concepto de representación sustantiva posibilitaría un análisis de la efectividad de los representantes indígenas para canalizar las agendas programáticas de las comunidades indígenas en las instituciones representativas estatales.

A partir de esta primera aproximación a la representación indígena subnacional en Paraguay, otras investigaciones de tipo comparativo podrían identificar las diferencias y similitudes en las dinámicas de participación electoral y de representación política entre los diversos pueblos indígenas en Paraguay, a esto también se suma la escasez de bases de datos sistematizadas al respecto. Este tema ha sido escasamente estudiado en otros países y no ha sido planteado siquiera en Paraguay. Asimismo, se pueden encarar futuros estudios que incluyan el análisis de casos de candidaturas electas y no electas, a fin de identificar factores de relevancia para el éxito electoral de las candidaturas indígenas municipales en Paraguay.

## Capítulo 3

# PARTICIPACIÓN POLÍTICA INDÍGENA. ELECCIONES GENERALES 2023

## 3.1 INTRODUCCIÓN

Los pueblos indígenas en Paraguay han aumentado su participación electoral en los últimos años, específicamente mediante la presentación de candidaturas a cargos electivos. Esta situación se registra pese a numerosos obstáculos institucionales y legales, además de condiciones estructurales adversas para el ejercicio del derecho a la participación, reconocido en el marco legal nacional e internacional.

En los últimos comicios nacionales, realizados el 30 de abril de 2023, han sido identificadas 62 candidaturas de integrantes de 14 pueblos indígenas que se han postulado para conformar la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, las juntas departamentales de Caaguazú, Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay. Ninguna de estas candidaturas ha obtenido los votos necesarios para ocupar alguno de los cargos mencionados.

El objetivo de este capítulo es abordar la participación electoral de los pueblos indígenas en las elecciones nacionales de 2023, centrada en la presentación de candidaturas de personas indígenas para los cargos electivos nacionales y departamentales. Se presenta un panorama general sobre el número de candidaturas postuladas y su localización geográfica, así como de sus plataformas electorales. Se enfatiza en las características propias del sistema electoral y en los requerimientos legales para la formación de partidos políticos que implican barreras para el ejercicio del derecho a la participación electoral de los pueblos indígenas en Paraguay.

Paraguay es un país pluricultural, donde habitan 19 pueblos indígenas. Sin embargo, esta diversidad no se refleja en su representación política. Dicha situación quedó remarcada en los comicios mencionados. Del total de 9.092 candidaturas presentadas en todo el país para los diferentes cargos, solamente el 0,6% corresponde a candidaturas de personas indígenas.

En efecto, la participación en procesos electorales plantea dificultades importantes para los pueblos indígenas en todos los países de América Latina. En ocasiones, las normas y reglamentaciones del sistema electoral o exigencias legales para la formación de partidos políticos condicionan significativamente la representación de los pueblos indígenas. A esto se suma la exclusión generalizada de los pueblos indígenas en los diferentes ámbitos, que se replica en el ámbito electoral. Paraguay no es la excepción en esta materia.

En el presente capítulo se busca aportar visibilidad a dicha cuestión desde un enfoque intercultural y de derechos. En primer término, el texto se refiere brevemente al contexto electoral e institucional, incluyendo las cifras referentes a la cantidad de votantes habilitados, el número de candidaturas presentadas y los cargos en disputa; así como los resultados electorales sobre las candidaturas nacionales y la composición de fuerzas partidarias de ambas cámaras del Congreso en las elecciones generales de 2023 (apartado 3.2).

Posteriormente, se identifica a las personas indígenas que se han postulado como candidatas para cargos nacionales y subnacionales en los mencionados comicios. Se incluye su localización geográfica, sus pueblos de origen y las organizaciones políticas de postulación. Se enfatiza respecto a la ausencia de información oficial sobre la adscripción étnica, tanto en el padrón electoral, como en el registro de candidaturas (apartado 3.3).

Asimismo, se presenta un apartado (3.3.3) respecto a las candidaturas de mujeres indígenas, que constituyeron en el 10% del total de candidaturas de personas indígenas en los comicios mencionados.

Finalmente, en el apartado 3.4, se analizan las barreras legales para las candidaturas de personas indígenas en Paraguay, tanto las que están presentes debido a algunas características propias del sistema electoral y otras relacionadas con los requerimientos legales para la formación y consolidación de partidos políticos. A estas limitaciones se suman obstáculos persistentes relacionados con la mercantilización de los votos del electorado indígena, así como los escasos recursos económicos de los candidatos y candidatas indígenas, que tienen repercusión en su rendimiento electoral.

---

## **3.2 APUNTES SOBRE CONTEXTO ELECTORAL E INSTITUCIONAL**

Las octavas elecciones nacionales desde el derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner en 1989 se llevaron a cabo el 30 de abril de 2023. Estuvieron habilitadas para sufragar 4.782.940 personas, de las cuáles 49,4% son mujeres y 50,6% son hombres.

En los comicios generales se eligieron al presidente y vicepresidente de la República, integrantes de la Cámara de Senadores (45 senadores titulares y 30 suplentes), de la Cámara de Diputados (80 distribuidos por departamento), 17 gobernadores (uno por departamento) y 257 titulares y 257 suplentes de las Juntas Departamentales.

Se han presentado 26 candidaturas para las chapas presidenciales (incluyendo presidencia y vicepresidencia de la República), 1.350 candidaturas para integrar la Cámara de Senadores y 2.108 para la Cámara de Diputados. En el nivel departamental, para la titularidad de las 17 gobernaciones departamentales se han presentado 116 postulantes y para la composición de las juntas departamentales un total de 5.495 candidaturas.

Como Presidente de la República fue electo Santiago Peña, de la ANR con un total de 1.292.079 votos. En segundo lugar, Efraín Alegre, candidato de la Concertación para un nuevo Paraguay consiguió 830.842 votos y Paraguayo Cubas, del partido Cruzada Nacional obtuvo 692.663 votos.

En la Cámara de Senadores, la ANR contará con mayoría propia pues consiguieron ubicarse 23 candidatos, el PLRA tendrá 11 escaños y el Partido democrático Progresista (PDP) 1 escaño (ambos partidos integrados en la lista unificada de la Alianza Senadores por la Patria). Por otra parte, el Partido Cruzada Nacional (PCN) obtuvo 5 escaños, el PEN consiguió un escaño y el Partido Hagamos (articulado con el PEN en la Alianza Encuentro Nacional) un espacio; contarán con un escaño el PPQ, el Frente Guasu y el movimiento Yo Creo. En la Cámara de Diputados, al igual que en el periodo anterior, se mantiene la mayoría colorada con 48 de las 80 bancas.

El contexto post electoral estuvo marcado por denuncias de fraudes electorales y movilizaciones. Las denuncias fueron planteadas inicialmente por el Partido Cruzada Nacional y luego se sumaron otros representantes de partidos de oposición. Las movilizaciones se llevaron a cabo durante semanas frente al local del TSJE e incluyeron numerosas denuncias de abusos, detenciones ilegales y torturas policiales contra los manifestantes, verificadas incluso por la comisión de DDHH de la Cámara de Senadores (Última Hora, 2023b). Por su parte, el TSJE negó sistemáticamente las acusaciones de fraude y enfatizó en la transparencia en los comicios. La mayoría de los medios masivos de comunicación han brindado muy escasa cobertura a las mencionadas movilizaciones.



## 3.3 CANDIDATURAS INDÍGENAS: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

### 3.3.1. Candidaturas a cargos nacionales y subnacionales

Una de las limitaciones para el análisis de la participación política de los pueblos indígenas en los diferentes procesos electorales constituye su invisibilidad tanto en el padrón electoral como en el registro de candidaturas. No existen registros oficiales sobre la inscripción de candidaturas de personas indígenas en Paraguay. Desde las elecciones municipales de 2021, el TSJE habilitó el SIC, en modalidad virtual, para que los partidos y los movimientos políticos puedan incluir sus listas de postulantes a cargos electivos y entregarlas a los juzgados electorales. No obstante, entre los datos requeridos de candidaturas no figura la adscripción étnica. Hasta ahora, este dato no ha sido considerado en ninguna de las elecciones realizadas en Paraguay, ni municipales ni generales.

Debido a la situación mencionada, no existe ningún tipo de información oficial sobre candidaturas de personas indígenas. Al respecto, los informes de las MOE OEA de las elecciones municipales de 2021 y de las elecciones nacionales de 2023 recomiendan al Estado paraguayo la incorporación en la ficha de inscripción de candidaturas de una casilla opcional para que cada postulante pueda reportar su autoidentificación étnica, si así lo considera (MOE OEA, 2022, pág. 97; MOE OEA, 2023, pág. 21).

Ha sido identificado un total de 62 candidaturas<sup>61</sup> de personas indígenas presentadas en las elecciones generales 2023; 11 de ellas corresponden a candidaturas para cargos electivos del nivel nacional (ver tabla 3.1) y 51 del nivel subnacional. Se han presentado tres candidaturas para escaños de la Cámara de Senadores y ocho para la Cámara de Diputados por los departamentos de: Central, Canindeyú, Presidente Hayes y Boquerón.

<sup>61</sup> Solamente se incluyen a las personas indígenas que integran las listas de candidaturas en calidad de titulares y no a las candidaturas suplentes. La mayoría de los candidatos y las candidatas fue identificada por la CONAPI.

**Tabla 3.1. Candidaturas de personas indígenas a cargos nacionales**

Cargos	Circunscripción	Mujer	Hombre	Pueblo	Organización política
Senaduría	Nacional	1	0	Guaná	Patria Soñada
Senaduría	Nacional	1	0	Avá Guaraní	Frente Guazú-Concertación
Senaduría	Nacional	0	1	Aché	Alianza Encuentro Nacional
Diputación	Central	1	0	Guaraní Occidental	Concertación
Diputación	Canindeyú	1	0	Avá Guaraní	Partido de la Juventud
Diputación	Presidente Hayes	0	1	Qom	Movimiento Nueva República
Diputación	Presidente Hayes	0	1		Patria Soñada
Diputación	Presidente Hayes	0	1	Sanapaná	Partido Nacional de la Gente
Diputación	Presidente Hayes	0	1		Partido Socialista Herederos
Diputación	Boquerón	0	1	Enxet	Partido Socialista Herederos
Diputación	Boquerón	0	1	Enlhet Norte	Patria Soñada
<b>TOTAL</b>		4	7		
		<b>11</b>			

Fuente: Elaboración propia (con base en datos de CONAPI y entrevistas)

Para competir por cargos electivos en el nivel subnacional se presentaron 51 candidaturas de personas indígenas en total, una sola para postular al cargo de gobernador en el departamento de Boquerón y 50 para integrar las juntas departamentales de: Caaguazú, Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

### **3.3.2. Plataformas partidarias y Pueblos de origen de candidaturas indígenas**

Todas las candidaturas de personas indígenas para los diferentes cargos han sido presentadas a través de partidos y de movimientos políticos no indígenas, en modalidad independiente o mediante el establecimiento de alianzas. Específicamente, se han postulado para escaños en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados y principalmente para la integración de las juntas departamentales.

Las organizaciones políticas que han presentado candidaturas de personas indígenas son cinco partidos, dos movimientos políticos, tres alianzas y una concertación. Específicamente, para la postulación de las 11 candidaturas indígenas para cargos nacionales las plataformas electorales fueron:

- Partido Patria Soñada
- Partido Socialista Democrático Herederos
- Partido Nacional de la Gente 30-A
- Partido de la Juventud
- Alianza Encuentro Nacional
- Concertación Nacional para un nuevo Paraguay
- Movimiento político Nueva República

**Tabla 3.2. Organizaciones políticas y candidaturas indígenas para cargos nacionales municipales**

Organización política	Cargo	Mujer	Hombre	Jurisdicción
Partido Patria Soñada	Senaduría	1	0	Nacional
	Diputación	0	1	Presidente Hayes
	Diputación	0	1	Boquerón
Partido Socialista Democrático Herederos	Diputación	0	1	Presidente Hayes
	Diputación	0	1	Boquerón
Partido Nacional de la Gente 30 A	Diputación	0	1	Presidente Hayes
Partido de la Juventud	Diputación	1	0	Canindeyú
Alianza Encuentro Nacional	Senaduría	0	1	Nacional
Concertación Nacional para un nuevo Paraguay	Senaduría	1	0	Nacional
	Diputación	1	0	Central
Movimiento Político Nueva República	Diputación	0	1	Presidente Hayes
<b>TOTAL</b>		<b>4</b>	<b>7</b>	
		<b>11</b>		

Fuente: Elaboración propia (en base a datos de CONAPI y consultas)

En el nivel subnacional las 51 candidaturas presentadas –50 para cargos de concejal departamental y 1 para gobernador– han utilizado de plataforma a un total de ocho organizaciones políticas que incluyen a cuatro partidos, dos movimientos y dos alianzas. Específicamente éstas han sido:

- Partido Patria Soñada
- Partido de la Juventud
- Partido Socialista Democrático Herederos
- Asociación Nacional Republicana
- Movimiento político Nueva República
- Movimiento Humanista y Solidario
- Alianza Presidente Hayes por la patria
- Alianza Frente Guazú Ñemongueta.

**Tabla 3.3. Organizaciones políticas y candidaturas indígenas para concejal departamental**

Organización política	Mujer	Hombre	Departamento
	0	2	Presidente Hayes
Partido Patria Soñada	2	4	Boquerón
	2	5	Alto Paraguay
Partido de la Juventud	0	1	Canindeyú
Asociación Nacional Republicana (ANR)	0	1	Boquerón
Partido Socialista Democrático Herederos	0	1	Caaguazú
	0	10	Presidente Hayes
	1	5	Boquerón
Movimiento político la Nueva República	1	4	Boquerón
Movimiento Humanista y Solidario	0	4	Presidente Hayes
Alianza Frente Guazú Ñemongueta	0	3	Presidente Hayes
	0	1	Canindeyu
	0	1	Caaguazú
Alianza Presidente Hayes por la Patria	0	2	Presidente Hayes
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>44</b>	
		<b>50</b>	

Fuente: Elaboración propia (en base a datos de CONAPI y consultas)

Como se puede apreciar en las tablas 3.2 y 3.3, solamente 1 del total de 62 candidaturas de personas indígenas ha sido presentada por el partido oficialista (ANR) para aspirar a un escaño en la junta departamental de Boquerón. Las 61 candidaturas de personas indígenas restantes han sido presentadas por partidos de la oposición. Los partidos que han incluido el número más elevado de candidaturas indígenas han sido el Partido Patria Soñada y el Partido Socialista Democrático Herederos.

El partido Patria Soñada presentó el mayor número de candidaturas de personas indígenas con un total de 18: una candidatura a senaduría, dos candidaturas a diputación (por los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón) y 15 candidaturas a integrantes de juntas departamentales de los departamentos de Presidente Hayes (2), Boquerón (6) y Alto Paraguay (7). Este partido fue creado para las elecciones de 2023 (Política, 2022).

Por su parte, el Partido Socialista Democrático Herederos incluyó candidaturas de dos personas indígenas para escaños en la Cámara de Diputados (por los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón) y 16 candidaturas para integrar las juntas departamentales de Caaguazú (1), Presidente Hayes (10) y Boquerón (5). Este partido sumó el apoyo del Consejo Nacional de Liberación Popular, creado hace dos años para aglutinar sectores urbanos y sectores rurales de base (Barros

Como se puede apreciar en las tablas 3.2 y 3.3, solamente 1 del total de 62 candidaturas de personas indígenas ha sido presentada por el partido oficialista (ANR) para aspirar a un escaño en la junta departamental de Boquerón. Las 61 candidaturas de personas indígenas restantes han sido presentadas por partidos de la oposición. Los partidos que han incluido el número más elevado de candidaturas indígenas han sido el Partido Patria Soñada y el Partido Socialista Democrático Herederos.

El partido Patria Soñada presentó el mayor número de candidaturas de personas indígenas con un total de 18: una candidatura a senaduría, dos candidaturas a diputación (por los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón) y 15

candidaturas a integrantes de juntas departamentales de los departamentos de Presidente Hayes (2), Boquerón (6) y Alto Paraguay (7). Este partido fue creado para las elecciones de 2023 (Política, 2022).

Por su parte, el Partido Socialista Democrático Herederos incluyó candidaturas de dos personas indígenas para escaños en la Cámara de Diputados (por los departamentos de Presidente Hayes y Boquerón) y 16 candidaturas para integrar las juntas departamentales de Caaguazú (1), Presidente Hayes (10) y Boquerón (5). Este partido sumó el apoyo del Consejo Nacional de Liberación Popular, creado hace dos años para aglutinar sectores urbanos y sectores rurales de base (Barros, 2023).

### **3.3.3. Candidaturas de mujeres indígenas**

Con respecto a la presentación de candidaturas de mujeres indígenas, en las elecciones generales de 2023, del total de 62 candidaturas de personas indígenas, solamente 10 de ellas fueron de mujeres, lo cual equivale al 6% del total.

Para integrar la Cámara de Senadores se han presentado tres candidaturas indígenas, de las cuáles dos de ellas son de mujeres. Una de las candidatas es del pueblo Guaná y se postuló por el Partido Patria Soñada, en alianza con el Movimiento Indígena Republicano (MIR), fundado por la misma candidata e incluso inscripto en el TSJE en su etapa preparatoria (TSJE, 2022). La otra candidata es del pueblo Avá Guaraní y fue postulada por la Concertación Nacional para un nuevo Paraguay.

Para ocupar escaños en la Cámara de Diputados, 2 de las 8 candidaturas indígenas son de mujeres indígenas jóvenes (ambas universitarias y de menos de 35 años). Una de ellas, del pueblo Guaraní Occidental, se presentó en el departamento Central, por la Concertación. La otra joven es del pueblo Avá Guaraní y fue candidata por el Partido de la Juventud en el departamento de Canindeyú.



**Tabla 3.4. Candidaturas de mujeres indígenas para juntas departamentales**

Candidatura	Pueblo	Organización política	Departamento
Candidata 1	Nivaclé	Partido Socialista Democrático Herederos	Boquerón
Candidata 2	Guaraní Occidental	Movimiento Nueva República	Boquerón
Candidata 3	Enlhet	Partido Patria Soñada	Boquerón
Candidata 4	Enlhet	Partido Patria Soñada	Boquerón
Candidata 5	Ishir	Partido Patria Soñada	Alto Paraguay
Candidata 6	Maskoy	Partido Patria Soñada	Alto Paraguay

*Fuente:* Elaboración propia (con base en consultas)

Para aspirar a escaños en las juntas departamentales se presentó un total de 50 candidaturas de personas indígenas, de las cuales seis de ellas fueron mujeres, equivalente al 12% del total. Cuatro de estas candidatas se presentaron por el Partido Patria Soñada, una por el Movimiento Político Nueva República y una por el Partido Socialista Democrático Herederos. En la tabla 3.4 se presentan los datos sobre organización política, departamento y pueblo de estas candidatas.

#### 3.3.4. Propuestas principales de candidatos y candidatas indígenas

En general, la mayoría de las propuestas presentadas por los candidatos y candidatas indígenas, tanto en el nivel nacional como en el subnacional, se centraron en impulsar ciertas reivindicaciones de acceso y seguridad de la tenencia de tierra, aumento del presupuesto general de gastos para los pueblos indígenas y el acceso a servicios de salud y educación.

La recuperación de las tierras malhabidas fue precisamente una de las propuestas de campaña coincidentes de las candidatas a escaños en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores (ABC Color, 2023), quienes además manifestaron su preocupación por el aumento de desalojos forzosos de comunidades indígenas en los últimos años (Irala, 2022, pág. 92).

En efecto, la situación de exclusión generalizada de los pueblos indígenas en Paraguay se encuentra estrechamente vinculada con el despojo de sus territorios, que ha implicado la pérdida de sus medios y modos de vida sin proporcionarles a cambio acceso al sistema económico general (ONU, 2015).

Otras propuestas presentadas por las personas indígenas candidatas también fueron la creación de becas de estudio para jóvenes indígenas, así como tarifas diferenciales para la provisión de energía eléctrica a las comunidades mediante acuerdos con la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), así como la habilitación de caminos que permitan que los habitantes de comunidades indígenas puedan contar con vías para llegar a centros de salud (Última Hora, 2023a).

---

### 3.4 RENDIMIENTO ELECTORAL

Ninguna de las candidaturas de personas indígenas presentadas en las elecciones generales de 2023 ha obtenido los votos necesarios para ocupar cargos nacionales o subnacionales.

Estos resultados se encuentran en concordancia con los resultados generales de los comicios, considerando el bajo rendimiento electoral de las fuerzas opositoras, dado que el partido oficialista, la ANR, ha conseguido mayorías en ambas cámaras del Congreso, así como la titularidad en 17 de las 19 gobernaciones. Esta situación se ha replicado en la mayoría de las juntas departamentales del país. Como se ha mencionado anteriormente, de las 62 candidaturas de personas indígenas, solamente 1 de ellas fue postulada por la ANR y el resto por parte de diferentes organizaciones políticas opositoras.

Hasta ahora la representación de los pueblos indígenas en el ámbito nacional ha sido nula. Ninguna persona indígena ha logrado ocupar escaños en el Congreso, tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Diputados. En efecto, el único caso de representación indígena en el ámbito nacional se concretó durante la Convención Nacional Constituyente, en 1991, donde René Ramírez, del pueblo Maskoy, del departamento de Presidente Hayes, fue electo convencional constituyente (Horst, 2001, pág. 135).

Asimismo, han sido muy escasos los cargos ocupados por representantes de pueblos indígenas en el nivel departamental como integrante de junta departamental, en ninguna ocasión como gobernador o gobernadora. Solamente se conocen dos casos de concejales indígenas electos: Faustina Alvarenga, originaria del pueblo Guaraní Occidental, quien accedió a la concejalía departamental de Central por el PEN, en las primeras elecciones de gobernadores y juntas departamentales realizadas en el país en 1993. Asimismo, en 1998, Hipólito Acevei, del pueblo Guaraní Occidental, obtuvo el cargo de concejal departamental en Boquerón, mediante una postulación del mismo partido.

#### **3.4.1. Barreras legales para las candidaturas de indígenas**

En Paraguay la propia legislación electoral implica limitaciones para el acceso de candidaturas de personas indígenas a cargos electivos y por tanto condiciona significativamente la representación de los pueblos indígenas. Específicamente, se identifican dos tipos de obstáculos legales: (a) las características propias del sistema electoral, y (b) los requerimientos para la formación y consolidación de partidos y movimientos políticos. En la tabla 3.5 se presenta un resumen sobre la cuestión.

**Tabla 3.5. Barreras legales para la presentación de candidaturas de personas indígenas**

Limitaciones de la legislación electoral	
Características propias del sistema electoral	Requerimientos para formación y consolidación de partidos
Carácter transitorio de movimientos políticos	Contar con organizaciones en Asunción y cuatro capitales departamentales
Prohibición de partidos regionales	Contar con número de afiliados no inferior al 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones al Senado
Ausencia de mecanismos de acción afirmativa	Obligatoriedad de elecciones internas partidarias para elegir candidaturas
Imposibilidad de presentar candidaturas independientes	Imposibilidad de partidos políticos en formación de participar de elecciones
	Obligatoriedad de realizar trámites únicamente en sede central del TSJE situado en capital

Fuente: Elaboración propia, con base en la legislación electoral

#### 3.4.1.1 Características propias del sistema electoral

La legislación electoral paraguaya permite la formación de movimientos políticos puntualmente para las elecciones generales y municipales, pero éstos poseen carácter transitorio. Por ende, su formación requiere ingentes recursos, pues cada elección requiere repetir el proceso completo de reconocimiento de cada movimiento por parte de la Justicia Electoral.

El Código Electoral paraguayo prohíbe la formación de partidos regionales (con asiento en los departamentos), solamente se permiten alianzas transitorias que se extinguen una vez acabadas las elecciones. Esta situación constituye un obstáculo para la formación de partidos indígenas en zonas geográficas de elevada concentración indígena. Esto se debe a que la formación de partidos regionales implica menores recursos (transporte y publicidad, organización de campañas, etc.). 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, pág. 34). De hecho, uno de los principales obstáculos mencionados por los candidatos indígenas que aspiran a cargos electivos ha

sido la falta de recursos económicos para visitar comunidades indígenas en todo el país, más aún, teniendo en cuenta el difícil acceso a algunas aldeas debido a la falta de caminos en buenas condiciones (Villalba, 2018, pág. 43).

La legislación paraguaya no contempla la existencia de mecanismos de acción afirmativa a fin de facilitar la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales. Estos instrumentos han sido establecidos en varios países, considerando que los dispositivos usuales de representación política han dificultado o incluso impedido la participación. Su finalidad es acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos (Ríos, 2015) como el caso de los pueblos indígenas. Entre estos mecanismos se incluyen las cuotas indígenas, escaños reservados, circunscripciones especiales y umbrales electorales excepcionales.

Estos mecanismos parten de la premisa de que las relaciones desiguales en las sociedades se reproducen en el sistema político. Como consecuencia de esta situación, las personas indígenas no pueden competir en igualdad de condiciones para hacer efectivo su derecho ciudadano a ser elegido. La ausencia de mecanismos de acción afirmativa en Paraguay implica que si las personas indígenas desean postularse a cargos electivos solamente pueden hacerlo a través de partidos políticos y a través de los mecanismos internos de selección de candidaturas.

En noviembre de 2021, fue presentado en la Cámara de Senadores un proyecto de ley “Que crea escaños reservados para pueblos indígenas en la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, juntas departamentales y juntas municipales”. Dicho documento fue presentado por el entonces senador Miguel Fulgencio Rodríguez, del Frente Guazú. El planteamiento consiste en destinar dos escaños, con principio de paridad (mitad varones y mitad mujeres), en la Cámara de Diputados, dos en la Cámara de Senadores, en las Juntas Municipales (de cada distrito) y en las Juntas Departamentales (de cada departamento). La propuesta implica la creación legal de los distritos electorales indígenas, uno por cada región del país (Oriental y Occidental)<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Hasta agosto de 2023 el proyecto de ley continuaba siendo estudiado en comisiones de la Cámara de Senadores.

El mencionado proyecto fue analizado y aprobado en el Congreso Internacional de los Pueblos Indígenas, organizado en noviembre de 2021 por el Comité de Seguimiento por la Participación Indígena (CODESPI) conjuntamente con la CONAPI y la Asociación Oguazú, mediante apoyo de la AECID.

Por otro lado, la normativa electoral vigente no contempla las candidaturas independientes a ningún cargo. Quienes pretendan ser candidatos deben haber sido electos a través de elecciones internas de partidos, movimientos, o concertaciones políticas. Estas nucleaciones deben estar registradas y reconocidas en la Justicia Electoral.

#### *3.4.1.2 Requerimientos para la formación de partidos*

El Código Electoral paraguayo establece numerosos requisitos para el reconocimiento de los partidos políticos. 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. El protocolo de estos documentos se debe llevar a cabo mediante Escribanía Pública. Además, si bien el inicio de los trámites para la formación de los movimientos y partidos pueden iniciarse en las instancias departamentales, los trámites finales deben realizarse en las oficinas del TSJE de Asunción. Ambas cuestiones implican altos costos de traslado y de logística, considerando que la mayoría de la población indígena reside en zonas lejanas a la capital.

Asimismo, 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.

Por otro lado, los partidos y movimientos políticos están obligados a realizar elecciones internas para elegir candidaturas. Los partidos caducan legalmente si no realizan elecciones internas por dos periodos consecutivos. El costo y la necesidad de recursos económicos y humanos de comicios internos también resultan un obstáculo para las organizaciones políticas indígenas.

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

Estos requisitos restringen el ingreso de los pueblos indígenas a la arena electoral. Al respecto, el informe de la MOE OEA de las elecciones municipales de 2021, sostiene que “observó con preocupación la dificultad que enfrentan las poblaciones indígenas para constituir partidos o movimientos políticos propios por la complejidad y costos asociados, así como por el requisito de realizar trámites en la sede central del TSJE” (MOE OEA, 2022, pág. 95)

El documento también destaca que la extinción de los movimientos políticos luego de cada elección limita significativamente su organización política, dado que, por su naturaleza regional, dichos movimientos son más afines a los intereses y organización comunitaria de los pueblos indígenas. Recomendó al Estado paraguayo evaluar la posibilidad de reducir los trámites y costos para la constitución de agrupaciones políticas indígenas y establecer mecanismos de financiamiento etiquetado que garanticen un mínimo de recursos a las candidaturas representantes de dichas comunidades, históricamente subrepresentadas (MOE OEA, 2022, págs. 95 y 97).

La formación y consolidación de organizaciones políticas indígenas —movimientos y partidos— representa la posibilidad de los pueblos indígenas de contar con “voces propias” en los organismos legislativos nacionales y subnacionales. Implica un modo de evitar o al menos paliar el denominado “ventriloquismo” (Martínez Novo, 2021) o la autoasignación por parte de otros actores de la legítima representación de los pueblos indígenas.

#### **3.4.2. Otras barreras persistentes**

Además de las barreras legales e institucionales que restringen el acceso de candidaturas de personas indígenas a los cargos de elección popular, también existen otras condiciones limitantes como las diferentes formas de mercantilización del voto indígena y la falta de recursos económicos de los candidatos y las candidatas indígenas. Estas situaciones se repiten en las diferentes elecciones nacionales y municipales.

La escasez de recursos económicos constituye una de las principales barreras para los indígenas que desean candidatarse a algún cargo electivo en Paraguay, tanto a nivel nacional como departamental o local (Villalba, 2018, págs. 53 y 54). Las campañas para promocionar las candidaturas en diferentes comunidades indígenas requieren ingentes recursos debido a las extensas distancias que deben ser recorridas, sumado a las deficitarias condiciones de los caminos y la falta de medios de transporte.

Asimismo, la mercantilización del voto se registra en las diferentes elecciones municipales y generales en Paraguay, principalmente por parte de los partidos tradicionales. Las necesidades apremiantes en zonas rurales y suburbanas constituyen el caldo de cultivo propicio para el afianzamiento de dicha práctica, a pesar de que se encuentra penada por la legislación nacional<sup>63</sup>. En las comunidades indígenas esta práctica se traduce habitualmente en el ofrecimiento de víveres y/o dinero en efectivo, a cambio de los votos de toda la comunidad a una determinada candidatura. Usualmente, esta práctica es realizada por intermediación de los líderes comunitarios.

---

### 3.5 CONCLUSIÓN

A pesar de la persistencia de barreras legales, institucionales y socioeconómicas, los integrantes de los 19 pueblos indígenas en Paraguay continúan buscando espacios para la participación electoral en Paraguay. En las elecciones generales celebradas el 30 de abril de 2023 se han identificado un total de 62 candidaturas de personas indígenas, provenientes de 14 pueblos, que han competido por espacios en las Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, gobernador del departamento de Boquerón y juntas departamentales de Caaguazú, Canindeyú, Presidente Hayes, Boquerón y Alto Paraguay.

Una de las características de estas candidaturas es que

---

<sup>63</sup> 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.



solamente una de ellas fue presentada a través del partido oficialista, la ANR y el resto a través de organizaciones políticas de la oposición.

Ninguna de las candidaturas de personas indígenas presentada ha conseguido los votos necesarios para ocupar cargos nacionales o subnacionales, en congruencia con los resultados generales en todo el país, donde ha prevalecido la hegemonía de la ANR, tanto en ambas cámaras del Congreso como en las gobernaciones de la gran mayoría de los departamentos.

En Paraguay persisten numerosas barreras para el acceso efectivo de candidaturas de personas indígenas a cargos de elección popular. Estas limitaciones están relacionadas con requerimientos específicos para la formación y consolidación de partidos políticos y con características propias del sistema electoral vigente, especialmente la ausencia de medidas de acción afirmativa.

Dichos mecanismos de orden legislativo permiten la continuidad de la exclusión política de los pueblos indígenas como un correlato de su marginación económica y social. Por tanto, la representación política de los pueblos indígenas constituye una deuda de carácter histórico que continúa vigente en Paraguay.



# Bibliografía

- ABC Color, "Candidato indígena de Loma Plata perdió" (17 de agosto de 2015b), <<https://www.abc.com.py/nacionales/candidato-indigena-de-loma-plata-perdio-1398992.html>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- \_\_\_\_\_, "Designan al primer intendente indígena del país" (16 de agosto de 2015a), <<https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/designan-al-primer-intendente-indigena-del-pais-1398632.html>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- \_\_\_\_\_, "Elecciones 2023: Conozca a los candidatos indígenas que aspiran a una banca en el Congreso" (27 de abril de 2023), <<https://www.abc.com.py/internacionales/2023/04/26/candidatos-indigenas-buscan-ser-voz-de-sus-comunidades-en-congreso-paraguay/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- Aguero, A., *Agenda Política Electoral. Pueblos Indígenas de Presidente Hayes. Elecciones 2018* (Asunción: Tierraviva, 2018).
- \_\_\_\_\_, O. Ayala, J. Cabello, R. Morínigo, *La participación de los pueblos indígenas, sus derechos individuales y colectivos. La experiencia de las comunidades del Chaco* (Asunción: Tierraviva, 2017).
- Albó, X., *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías* (La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2007).
- Alcántara, M. y P. Marengi, "Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral", en S. Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2007).
- \_\_\_\_\_, M. García y F. Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005).
- Alejo, M. y B. Osorio, "El informante como persona clave en la investigación cualitativa", *Gaceta de Pedagogía*, 35 (2016), págs. 35 y 74-85, <[https://www.researchgate.net/publication/337428362\\_EL\\_informante\\_como\\_persona\\_clave\\_en\\_la\\_investigacion\\_cualitativa](https://www.researchgate.net/publication/337428362_EL_informante_como_persona_clave_en_la_investigacion_cualitativa)>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Amnistía Internacional (AI), "Los derechos civiles y políticos, garantía de una vida en libertad" (29 de octubre de 2020), <<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/blog/historia/articulo/derechos-civiles-derechos-politicos/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

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

Aquino, J., "Padrón electoral", en IIDH (coord.), *Diccionario Electoral. Tomo II* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017).

Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera década* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2015), <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/54165146799959129/pdf/Latinoam%C3%A9rica-ind%C3%ADgena-en-el-siglo-XXI-primera-d%C3%A9cada.pdf>>, fecha de consulta: 31 de octubre de 2023.

Barreto, M., *La lucha por la tierra frente a las corporaciones y el mercado* (Asunción: Centro de Servicios y Estudios Rurales, 2013).

Barreto, V., "Sintomatología de la agudización neoliberal en agravio a los pueblos indígenas en el Paraguay. Derechos de los pueblos indígenas", en CODEHUPY, *Derechos Humanos en Paraguay 2019* (Asunción: CODEHUPY, 2017).

Barros, L. "Una médica desafía las candidaturas presidenciales masculinas en Paraguay" (16 de mayo de 2023), <[https://www.swissinfo.ch/spa/paraguay-elecciones\\_una-m%C3%A9dica-desaf%C3%ADa-las-candidaturas-presidenciales-masculinas-en-paraguay/48439082](https://www.swissinfo.ch/spa/paraguay-elecciones_una-m%C3%A9dica-desaf%C3%ADa-las-candidaturas-presidenciales-masculinas-en-paraguay/48439082)>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2023.

Bartolomé M., *Procesos interculturales. Antropología política del pluralismo cultural en América Latina* (México: Siglo XXI Editores, 2006).

\_\_\_\_\_, *El encuentro de la gente y los insensatos. La sedentarización de los cazadores ayoreo en el Paraguay* (México DF: Instituto Indigenista Interamericano de la OEA y Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica (CEADUC), 2000).

Begbie-Clench B. et al., *Zimbabue. El Mundo Indígena 2020* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).

Bengoa, J., *La Emergencia Indígena en América Latina* (México: Fondo de Cultura Económica, 2000).

Bengoa, *Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década*, LC/L.1925-P, (Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, 2003), <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/4bdeeff2-9092-49a4-abe7-c324ebfe26ee/content>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Bogado, M., R. Portillo y R. Villagra, "Alquiler de tierras y territorios indígenas en el Paraguay", *Cadernos do LEPAARQ*, 13/26 (2016), <[https://www.researchgate.net/publication/318889000\\_ALQUILER\\_DE\\_TIERRAS\\_Y\\_TERRITORIOS\\_INDIGENAS\\_EN\\_EL\\_PARAGUAY\\_THE\\_RENTAL\\_OF\\_INDIGENOUS\\_LANDS\\_AND\\_TERRITORIES\\_IN\\_PARAGUAY\\_ALUGUEL\\_DE\\_TERRAS\\_E\\_TERRITORIOS\\_INDIGENAS\\_NO\\_PARAGUAI](https://www.researchgate.net/publication/318889000_ALQUILER_DE_TIERRAS_Y_TERRITORIOS_INDIGENAS_EN_EL_PARAGUAY_THE_RENTAL_OF_INDIGENOUS_LANDS_AND_TERRITORIES_IN_PARAGUAY_ALUGUEL_DE_TERRAS_E_TERRITORIOS_INDIGENAS_NO_PARAGUAI)>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Brysk, A., *De la tribu a la aldea global. Derechos de los pueblos indígenas, redes transnacionales y relaciones internacionales en América Latina* (Barcelona: Edicions Bellaterra, 2009).

Burguete, A., "De organizaciones indígenas a partidos étnicos: nuevas tendencias en las luchas indias en América Latín", *Liminar. Estudios Sociales y Humanísticos*, 5/2 (2007), págs. 144-162.

Cabrero, F. (coord.) et al., *Ciudadanía intercultural Aportes desde la participación política de los pueblos indígenas en Latinoamérica* (Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Global de Apoyo al Ciclo Electoral, 2013), págs. 68 y 69), <<http://8.242.217.84:8080/jspui/handle/123456789/33447>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Chillito, E., "Poblaciones indígenas y elecciones locales en cuatro municipios del Departamento del Cauca 2003-2015", *Colombia Internacional*, 94 (2018), págs. 143-175.

Clerc, M. y J. Berezintsev, *El trabajo de los Órganos de Tratados de la ONU. El Mundo Indígena 2020* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).

\_\_\_\_\_ y L. Preciado Gómez, *El trabajo de los Órganos de los Tratados. El Mundo Indígena 2019* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2019).

- Collier, D., "Método comparativo", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 5 (1992), págs. 21-46, <<http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/285>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Los pueblos indígenas de América Latina - Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial, *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2020/47, (Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2020), <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- Comisión Verdad y Justicia (CVJ), *Informe final y Recomendaciones de la Comisión Verdad y Justicia del Paraguay. Anive Haguá Oiko* (Asunción: CVJ, 2008)
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), "Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)", *Gaceta Oficial No. 9460* (Costa Rica, 22 de noviembre de 1969), <[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf)>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- Corte Suprema de Justicia, *Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en Paraguay. 1811-2003* (Asunción: Poder Judicial, 2003).
- Cunningham M., "La participación política de los pueblos indígenas. Escenarios, estrategias, modalidades y resultados", en F. Gómez y M. Berraondo (coords.), *Los derechos de los pueblos indígenas tras la Declaración. El desafío de su implementación* (Bilbao: Universidad de Deusto, 2013).
- \_\_\_\_\_, *Registro Civil de Nacimientos en Pueblos Indígenas de América Latina* (UNICEF, 2007).
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC), *III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas* (Asunción: DGEEC, 2012).
- \_\_\_\_\_, *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017* (Asunción: DGEEC, 2017).
- Dietrich, W., "Lexicología y fonología históricas del Aché", *Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, 10 (2015), págs. 395-418.

Diez-Pérez C., "Boletín Proceso Constitucional N° 11 – 9 cosas que debes saber antes de votar en la elección de constituyentes" (s/f), <<https://www.cariola.cl/actualidad-constitucional/boletin-constitucional-no-11-9-cosas-que-debes-saber-antes-de-votar-en-la-eleccion-de-constituyentes/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Dirección general del registro del estado civil Paraguay, Trámites y Requisitos, <<https://www.registrocivil.gov.py/tramites>>, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2023.

El Pitazo, "Avance | Súmate: cambios del CNE viola los derechos de los indígenas" (31 de julio de 2020), <<https://elpitazo.net/radio/avance-sumate-cambios-del-cne-viola-los-derechos-de-los-indigenas/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Engelman, J. M., M. L. Weiss y S. Valverde, "El territorio en la ciudad: trayectorias, nuevas configuraciones y políticas públicas en relación a los pueblos indígenas en Argentina", *Revista de Estudios Rurales (RURIS)*, 10/2 (2016), págs. 101-134.

Fernández, H., "Registro Electoral", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (coord.), *Diccionario Electoral. Tomo II* (San José: IIDH, 2017).

Finot, I., *Descentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía*, LC/G.2187-P (CEPAL, Naciones Unidas, 2002), pág. 140, <<https://repositorio.cepal.org/items/df8c798f-e119-41cab08-d02a83ffc8f3>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Flecha, V. y C. Martini, *Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en Paraguay* (Asunción: Última Hora, 1994).

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), *Convención sobre los Derechos del Niño* (Madrid: UNICEF, 2006), <<https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Registro de nacimiento universal y derecho a la identidad. IV Encuentro de Directores del Registro Civil, Identificación y Estadísticas Vitales* (México: UNICEF, Naciones Unidas, 2007).

Franco-Cuervo, B. y J. Flores, "Aproximación teórico-conceptual de la participación electoral: una discusión aún abierta", *Desafíos*, 21 (2009), págs. 75-95.

- Galindo, J., J. Vidal y F. Cadena, "Registro civil", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (coord.), *Diccionario Electoral. Tomo II* (San José: IIDH, 2017).
- Garcés, F. y S. Guzmán, *Elementos para diversificar el currículo de la nación quechua* (Sucre: Consejo Educativo de la Nación Quechua (CENAQ), 2003)
- Gerring, J., "¿What is a case study and what is it good for?" [¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve?], *American political science review*, 98/2 (2004), págs. 341-354.
- Grinyer, A. "The Anonymity of Research Participants: Assumptions, Ethics and Practicalities" [El anonimato de los participantes en la investigación: Supuestos, etica y cuestiones prácticas], *Social Research Update*, 38 (2002), <<http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU36.pdf>>, fecha de consulta: 28 de septiembre de 2022.
- Guereña, A. y Q. Rojas, Yvy Jára. *Los dueños de la tierra en Paraguay* (Asunción: OXFAM, 2016).
- Guiñazú, S., "La performatividad de las políticas públicas: Modalidades de interacción e interpelación entre estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista", *Revista Estado y Políticas Públicas*, 5/9 (2017), págs. 145-167.
- \_\_\_\_\_, "Interculturalidad y políticas públicas. Apuntes para la construcción de políticas participativas e interculturales en el municipio de San Carlos de Bariloche", *Antropología: Cuadernos de investigación*, 22 (2019), págs. 57-73.
- Harbitz, M. y M. Tamargo, *El significado de la identidad legal en situaciones de pobreza y exclusión social: El subregistro de nacimientos y la indocumentación desde la perspectiva de género y etnia en Bolivia, Ecuador y Guatemala* (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2009), <<https://publications.iadb.org/es/publicacion/15215/el-significado-de-la-identidad-legal-en-situaciones-de-pobreza-y-exclusion-social>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.
- Hernández, R., C. Fernández, y P. Baptista, *Metodología de la investigación* (México DF: MacGraw – Hill Interamericana Editores, S.A., 2000).
- Horst, R., "Las comunidades indígenas y la democracia en Paraguay: 1988-1992", *Suplemento Antropológico XXXVI*, 2 (2001), págs. 77-140.



- \_\_\_\_\_, *El régimen de Stroessner y la resistencia indígena* (Asunción: Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica, 2011).
- Instituto de Antropología Aplicada (IAA), *Conceptos básicos de Antropología* (Quito: IAA, 1992).
- Instituto Nacional de Estadística (INE), *Resultados Preliminares del IV Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2022* (Asunción: INE, 2022).
- Irala, A., "Acciones represivas contra campesinos/as e indígenas", en M. Palau (coord.), *Con la soja al cuello 2022. Informe sobre el agronegocio en Paraguay* (Asunción: BASE IS, (2022), págs. 90-93.
- Kidd, S., "Tierra, política y chamanismo benévolo. Los indígenas Enxet en un Paraguay democrático", *Suplemento Antropológico (Py)*, 32/1-2 (1997), págs. 9-59.
- Kowalski, A., "Indígenas e indigenistas en la Convención Constituyente del Paraguay. Entrevista a la Dra. Mirna Vázquez", en A. Kowalski, *Después de la piel. 500 años de confusión entre desigualdad y diferencia* (Posadas: Departamento de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones, 1993).
- Kvale, S., *Las entrevistas en Investigación Cualitativa* (Madrid: Ediciones Morata, 2011).
- La Nación, "Más de 12.000 nativos tendrán acceso a los procesos electorales" (16 de abril de 2018), <<https://www.lanacion.com.py/politica/elecciones-2018/2018/04/16/mas-de-12000-nativos-tendran-acceso-a-los-procesos-electorales/>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.
- Le Bot, Y., *La gran revuelta indígena* (México D.F.: Océano, 2013).
- León-Röesch, M., "Los registros electorales", en D. Nohlen, S. Picado y D. Zovatto (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (México: Fondo de Cultural Económica, 1989).
- Lounes, B., *Túnez. El Mundo Indígena 2019* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).
- Madrid, R., *Indigenous voters and party system fragmentation in Latin America* (Austin: University of Texas at Austin, 2005).

*Manual Operativo del Programa Tenonderã*, Secretaría de Acción Social [de Paraguay] (14 de junio de 2017), <<http://biblioteca.mds.gov.py:8080/handle/123456789/544>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Martí Puig, S., "Sobre la emergencia y el impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global", en S. Martí Puig y J. M. Sanahuja (coords.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004).

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

Martínez Novo, C., *Undoing Multiculturalism: Resource Extraction and Indigenous Rights in Ecuador* [Deshaciendo el multiculturalismo: Extracción de recursos y derechos indígenas en Ecuador] (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2021).

Mayorga, F., "La democracia intercultural en América Latina", *Cuadernos del Pensamiento crítico latinoamericano*, 33 (2016), págs. 85-98.

Meliá, B., "Mundo indígena y Estado paraguayo", en D. Abente y D. Borda (eds.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario* (Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, 2011).

Meo, A., "Consentimiento informado, anonimato y confidencialidad en investigación social. La experiencia internacional y el caso de la sociología en Argentina", *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 44 (2010), págs. 1-30.

Métraux, A., *Etnografía del Chaco* (Asunción: CEADUC. El Lector, 1996).

Ministerio de Hacienda, *Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención* (Asunción: Ministerio de Hacienda, 2013).

Misión de Observación Electoral de la Unión Europea (MOE UE), *Informe final de la MOE UE en Paraguay 2013* (Asunción: UE, 2013).

\_\_\_\_\_, *Informe final de la MOE UE en Paraguay 2018* (Asunción: UE, 2018).

\_\_\_\_\_, *Informe final de la MOE UE en Paraguay 2023* (Asunción: UE, 2023), <[https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EUEOM%20Paraguay%202023\\_Final%20Report\\_ES.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/EUEOM%20Paraguay%202023_Final%20Report_ES.pdf)>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.

Nickson, A., *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos* (Asunción: Investigación para el Desarrollo (ID) 2016), págs. 9 y 10.

Nohlen, D., "La participación electoral como objeto de estudio", *Elecciones*, 3 (2004), págs. 137-157.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Ginebra: OACDH, Naciones Unidas, 2006), <<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Un nombre, una nacionalidad, una identidad: Inscribir a los pueblos indígenas en Panamá* (13 de octubre de 2015), <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/RegisteringIndigenousPeoplesPanama.aspx>>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2023.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), "Declaración Universal de Derechos Humanos" (ONU, 10 de diciembre de 1948), <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/spn.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf)>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, (16 de diciembre de 1966), <[https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr_SP.pdf)>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, A/61/L.67 (13 de septiembre de 2007), <[https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf)>, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Sistematización de las experiencias sobre derecho a la identidad y registro de nacimiento de niños y niñas indígenas en Bolivia, Ecuador, Guatemala y Panamá* (Panamá: UNICEF LAC, 2009), <[https://issuu.com/unicef-tacro/docs/unicef\\_tacro\\_boletin\\_registro\\_de\\_nacimiento\\_061520](https://issuu.com/unicef-tacro/docs/unicef_tacro_boletin_registro_de_nacimiento_061520)>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Informe provisorio del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones*, A/HRC/EMRIP/2010/2 (Asamblea General, ONU, 2010).

\_\_\_\_\_, *Informe. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay* (Ginebra: ONU, 2015).

\_\_\_\_\_, *Diálogos con mujeres indígenas. Voces y miradas de mujeres indígenas del Paraguay* (Asunción: ONU, 2016a), <<https://paraguay.un.org/es/33113-di%C3%A1logos-con-mujeres-ind%C3%ADgenas>>.

\_\_\_\_\_, *La sociedad civil y la ONU. Guía práctica para la protección de los derechos humanos en el sistema universal* (Asunción: ONU, 2016b).

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

\_\_\_\_\_, *Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Paraguay* (Asunción: OEA, 2021).

\_\_\_\_\_, *Informe final. Misión de Observación Electoral. Elecciones municipales. República del Paraguay* (Asunción: OEA, 2022).

Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales* (Lima: OIT, Naciones Unidas, 2014), <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2023.

Oumarou Ibrahim, H., "Chad", en D. Berger (ed.), *El Mundo Indígena 2019* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2019).

Oviedo, S., "Defensoras de la identidad y de la vida... somos visibles. II Encuentro Nacional de Mujeres Indígenas de Paraguay" (Asunción: Mujeres Indígenas de Paraguay (MIPY), 2020), <<https://www.cde.org.py/publicacion/defensoras-de-la-identidad-y-de-la-vida-somos-visibles-ii-encuentro-nacional-de-mujeres-indigenas-de-paraguay/>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

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

Pasquino, G., *Nuevo curso de ciencia política* (México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2011).

- Picado, S., "Derechos políticos como derechos humanos", en IDEA Internacional, *Treatise on Compared Electoral Law of Latin América* [Tratado de derecho electoral comparado de América Latina] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2007), <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.
- Plata, G., *Los ciudadanos invisibles de América Latina* (Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2020) <<https://www.iadb.org/es/mejorandovidias/los-ciudadanos-invisibles-de-america-latina>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.
- Política, "Combate frontal a la mafia e inversiones millonarias en Educación promete el Gral. Carlos Jara" (31 de mayo de 2022), <<https://politica.com.py/combate-frontal-a-la-mafia-e-inversiones-millonarias-en-educacion-promete-el-gral-carlos-jara/>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2023.
- Prieto, E., *Ciudadanía indígena en Paraguay* (Asunción: Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD), 2013).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e IDEA Internacional, *Democracia y desarrollo: El rol de las Naciones Unidas* (Estocolmo: PNUD e IDEA Internacional, 2010), págs. 8-11, <<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-y-desarrollo.pdf>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.
- Quéту, Z., "Burundi", en D. Mamo (ed.), *El Mundo Indígena 2020* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).
- Radio Pa'í Puku, "Anuncio Giesbrecht, candidato indígena a la municipalidad de Loma Plata, ahora es el perdedor, luego de haber sido proclamado como triunfador" (18 de agosto de 2015), <<https://www.facebook.com/radiopaipuku/posts/932188843506469/>>, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2023.
- Ragin, C., *La construcción de la investigación social: introducción a los métodos y su diversidad* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007).
- Renshaw, J., *Los indígenas del Chaco Paraguayo. Economía y sociedad* (Asunción: Editora Intercontinental, 1996), pág. 267.
- Ríos, M., *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional* (Santiago: PNUD, 2015).

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

Rodríguez Alza, C., "Sin DNI voy a vivir", *Revista Ideele*, 285 (2019), <<https://revistaideele.com/ideele/content/sin-dni-voy-vivir>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Rodríguez-Piñero, L., "Pueblos indígenas y derecho internacional: una historia incómoda", en L. Giraudó (ed.), *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007).

Romero Ballivián, S., *Geografía electoral de Bolivia* (La Paz: Fundemos, 2003).

Semillas para la Democracia, *Diálogos ciudadanos por la Reforma Electoral. Síntesis de 10 Diálogos Ciudadanos y 1 Mesa Indígena, realizados en 7 departamentos del país* (Asunción: Semillas para la Democracia, 2018).

*Servicio Electoral de Chile (SERVEL)*, "Pueblos Indígenas: Servel da a conocer cartilla informativa para candidaturas a Convención Constituyente" (30 de diciembre de 2020), <<https://www.servel.cl/2020/12/30/pueblos-indigenas-servel-da-a-conocer-cartilla-informativa-para-candidaturas-a-convencion-constituyente/>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Singer, M., "¿Inclusión política indígena?", en D. Guillén y A. Monsiváis (coords.), *La representación política de cara al futuro. Desafíos para la participación e inclusión democráticas en México* (México: El Colegio de la Frontera Norte, 2014).

Siringoringo, J. y V. Mambor, Indonesia. *El Mundo Indígena 2019* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).

Soberanis, C., "Guatemala: de la participación institucional a la demanda de un Estado Plurinacional", en G. Dufner y B. Ponce, (eds.), *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina* (La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), 2021), pág. 240.

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

- \_\_\_\_\_, *Mujeres indígenas y política: "quise voz, porque las mujeres indígenas no tenían voces"* (Asunción: Centro de Estudios (CDE), 2019), <<https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/04/mujeres-indigenas-y-politica-paraguay>>, fecha de consulta: 30 de octubre de 2023.
- Stavenhagen, R., *Los pueblos originarios: el debate necesario* (Buenos Aires: CLACSO, 2010).
- Subirats, J. et al., *Análisis y gestión de políticas públicas* (Barcelona: Ariel, 2010).
- Tamargo, M., *Identidad legal, ciudadanía y vulnerabilidad social. Notas para el estudio del subregistro de nacimientos y la indocumentación con perspectiva de género y etnicidad. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2009), <<http://cdsa.aacademica.org/000-062/655.pdf>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.
- Tello, A., "Políticas públicas e interculturalidad", en R. Garcés y R. Bravo (coords.), *Interculturalidad. Problemáticas y perspectivas diversas* (Quito: Universidad Politécnica Salesiana, 2019).
- Tiampati, M., "Kenia", en D. Mamo (ed.), *El Mundo Indígena 2020* (Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas (IWGIA), 2020).
- Ticona, E., G. Rojas y X. Albó, *Votos y Wiphalas. Campesinos y pueblos en democracia* (La Paz: CIPCA, 1995).
- Torres Rivas, E., *Consideraciones sobre la condición indígena en América Latina y los Derechos Humanos. Documentos de trabajo* (San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1995).
- Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), "TSJE firmará convenio de cooperación con el INDI y varias ONGs" (28 de diciembre de 2016a), <<https://tsje.gov.py/noticias/leer/6097-tsje-firmara-convenio-de-cooperacion-con-el-indi-y-varias-/>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, "Convenio destaca importancia de la inclusión de los pueblos indígenas en procesos electorales" (28 de diciembre de 2016b), <<https://tsje.gov.py/noticias/leer/6099-convenio-destaca-importancia-de-la-inclusion-de-los-pueblos/>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, *Reseña informativa*. Elecciones 2018 (Asunción: TSJE, 2018).

\_\_\_\_\_, "Partidos y Movimientos Políticos ultimán detalles para solicitar reconocimiento de cara a Nacionales" (25 de Febrero de 2022), <<https://tsje.gov.py/noticias/leer/9784-partidos-y-movimientos-politicos-ultiman-detalles-para-solicitar-reconocimiento-de-cara-a-nacionales.html>>, fecha de consulta: 20 de agosto de 2023.

U.S. Embassy Paraguay, "50.000 Indígenas accederán a documentos de identidad, servicios públicos y programas sociales" (5 de septiembre de 2016), <<https://py.usembassy.gov/es/pr-09062016-es/>>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2023.

Última Hora, "Elecciones 2023: Del total de candidatos, menos del 1% son indígenas" (1 de abril de 2023a), <<https://www.ultimahora.com/elecciones-2023-del-total-candidatos-menos-del-1-son-indigenas-n3055727>>, fecha de consulta 18 de agosto de 2023.

\_\_\_\_\_, "Comitiva del Senado verifica situación de manifestantes detenidos" (9 de mayo de 2023b), <<https://www.ultimahora.com/comitiva-del-senado-verifica-situacion-manifestantes-detenidos-n3061766>>, fecha de consulta: 21 de agosto de 2023.

Van Cott, D. "Movimientos indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 3/8 (2002), págs. 41-60.

\_\_\_\_\_, "Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica", *Revista Análisis Político*, 48 (2003), págs. 26-51.

\_\_\_\_\_, *From Movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics* [De los movimientos a los partidos en América Latina. La evolución de la política étnica] (New York: Cambridge University Press, 2005).

Vázquez-Cárdenas, A. y M. Montoya-Brand, "Descentralización y Gobernanza en América Latina", *EAFIT Journal of International Law*, 7/2 (2016), págs. 21 y 22, <<https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/ejil/article/view/4578/3844>>.



- Vera, A., *Consulta a jóvenes indígenas* (Asunción: Fundación Yvy Porã – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), 2018).
- Villalba, S., "Organizaciones políticas indígenas en Paraguay", *Suplemento Antropológico*, 42/1 (2007), págs. 155-270.
- \_\_\_\_\_, y I. Echague, *Propuestas de Políticas Públicas. Desde y con los pueblos indígenas en contextos urbanos* (Asunción: Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI), 2018).
- \_\_\_\_\_, *Participación electoral indígena en Paraguay* (Asunción: Semillas para la Democracia, 2018).
- \_\_\_\_\_, "Historia de los pueblos indígenas del Paraguay", en I. Telesca (coord.), *Nueva historia del Paraguay* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2020).
- Walsh, C., "Interculturalidad crítica y educación Intercultural", en J. Viaña, L. Tapia y C. Walsh (coord.), *Construyendo interculturalidad crítica* (La Paz: Instituto Internacional de Integración del Convenio Andrés Bello, 2010).
- Yrigoyen, R., "El derecho a la libre determinación del desarrollo. Participación, consulta y consentimiento", en M. Aparicio, *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio: conflictos y desafíos en América Latina* (Barcelona: Icaria, 2011).
- Zamborain, R., *El derecho al nombre indígena en la legislación argentina* (Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, 2000).
- Zuñiga, N., "El movimiento indígena en América Latina: de "objeto" "sujeto", en Martí i Puig y Sanahuja (eds.), *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina* (Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2004).

## Leyes y normativa

- Argentina, "Ley 18248 Registro de estado civil", *Boletín Nacional* (Buenos Aires, 10 de junio de 1969), <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-18248-120325/actualizacion>>, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2023.
- Secretaría de acción social, "Resolución N° 638/2017" (Fernando de la Mora, 14 de junio de 2017), <<http://biblioteca.mds.gov.py:8080/handle/123456789/544>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

- Paraguay, “Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas”, (Asunción, 10 de diciembre de 1981), <<https://faolex.fao.org/docs/pdf/par46743.pdf>>, fecha de consulta: 2 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 1215/1986 Que aprueba la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Registro Oficial* (Asunción, 28 de noviembre de 1986), <<https://www.pj.gov.py/images/contenido/secretariadegenero/marcolegal/LEY-1215-1986.pdf>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley 1266 Del Registro del Estado Civil” (Asunción, 22 de octubre de 1987), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2492/del-registro-del-estado-civil>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 1 / Aprueba y ratifica la convención americana sobre derechos humanos o Pacto San José de Costa Rica” (Asunción, 14 de julio de 1989), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2619/aprueba-y-ratifica-la-convencion-americana-sobre-derechos-humanos-o-pacto-de-san-jose-de-costa-rica>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley 57/90 Que aprueba y ratifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño”, *Registro Oficial* (Asunción, 20 de septiembre de 1990), <<https://www.csj.gov.py/cache/lederes/P-0-20121990-L-57-1.pdf>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley 5/92 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 de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York”, *Registro Oficial* (Asunción, 24 de marzo de 1992), <<http://digesto.senado.gov.py/detalles&id=4221>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Constitución de la Republica de Paraguay” (20 de junio de 1992), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional->>, fecha de consulta: 25 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 222/93 Orgánica de la Policía Nacional” (Asunción, 29 de junio de 1993), <[https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2017/05/ley\\_organica\\_pn.pdf](https://www.policianacional.gov.py/wp-content/uploads/2017/05/ley_organica_pn.pdf)>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.

- \_\_\_\_\_, Ley 234 / Aprueba el convenio no. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado durante la 76a. conferencia internacional del trabajo”, *Registro Oficial* (Asunción, 30 de junio de 1993), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2403/ley-n-234-aprueba-el-convenio-no-169-sobre-pueblos-indigenas-y-tribales-en-paises-independientes-adoptado-durante-la-76a-conferencia-internacional-del-trabajo-celebrada-en-ginebra-el-7-de-junio-de-1989>>, fecha de consulta: 3 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 635” (22 de agosto de 1995), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2491/ley-n-635-reglamenta-la-justicia-electoral>>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 834 / Que establece el Código electoral paraguayo”, *Registro Oficial* (Asunción, 17 de abril de 1996), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2346/ley-n-834-establece-el-codigo-electoral-paraguayo>>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 2128 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial”, *Registro Oficial* (Asunción, 7 de julio de 2003), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4811/ley-n-2128-aprueba-la-convencion-internacional-sobre-la-eliminacion-de-todas-las-formas-de-discriminacion-racial>>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 3229 Que aprueba la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales”, *Registro Oficial* (Asunción, 2 de julio de 2007), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3276/ley-n-3229-aprueba-la-convencion-sobre-la-proteccion-y-promocion-de-la-diversidad-de-las-expresiones-culturales>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 3231 Que crea la Dirección General de educación escolar indígena”, *Registro Oficial* (Asunción, 29 de junio de 2007), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3278/ley-n-3231-crea-la-direccion-general-de-educacion-escolar-indigena>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.
- \_\_\_\_\_, “Ley N° 1160 Código Penal”, (Asunción, 26 de noviembre de 1997), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/3497/codigo-penal>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley N° 3728 Que establece el derecho a la pensión alimentaria para las personas adultas mayores en situación de pobreza”, *Registro Oficial* (Asunción, 24 de agosto de 2009), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/153/ley-n-3728-establece-el-derecho-a-la-pension-alimentaria-para-las-personas-adultas-mayores-en-situacion-de-pobreza>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley N° 3966 Orgánica Municipal”, *Registro Oficial* (8 de febrero de 2010), <<http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/7315.pdf>>, fecha de consulta: 2 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley N° 5469 de la salud de los pueblos indígenas”, *Registro Oficial* (Asunción, 7 de septiembre de 2015), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4455/de-la-salud-de-los-pueblos-indigenas>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley 6279 Que establece la obligatoriedad de la incorporación de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas en las instituciones públicas”, (Asunción, 19 de febrero de 2019), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8691/ley-n-6279-establece-la-obligatoriedad-de-la-incorporacion-de-las-personas-pertenecientes-a-las-comunidades-indigenas-en-las-instituciones-públicas>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley N° 6318/19, ‘Que Modifica la Ley N° 834/96 ‘Que Establece El Código Electoral Paraguayo’, Modificado por la Ley N° 3166/07 ‘Que Modifica Los Artículos 106, 170, 246, 247, 248 Y 258 De La Ley N° 834/96 ‘Que Establece El Código Electoral Paraguayo’, e incorpora el Sistema de Listas Cerradas, Desbloqueadas y de Representación Proporcional para Cargos Pluripersonales” (23 de mayo de 2019), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8850/ley-n-6318-modifica-la-ley-n-83496-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-modificado-por-la-ley-n-316607-que-modifica-los-articulos-106-170-246-247-248-y-258-de-la-ley-n-83496-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-e-incorpora-el-sistema-de-listas-cerradas-desbloqueadas-y-de-representacion-proporcional-para-cargos-pluripersonales>>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley N° 6547 Que modifica temporal y parcialmente el artículo 154 de la Ley N° 834/1996 ‘Que establece el Código Electoral Paraguayo’”, *Registro Oficial* (Asunción, 5 de junio de 2020), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9256/ley-n-6547-modifica-temporal-y-parcialmente-el-articulo-154-de-la-ley-n-8341996-que-establece-el-codigo-electoral-paraguayo-a-los-efectos-de-los-comicios-municipales-del-ano-2020-y-establece-un-nuevo-calendario-electoral-para-las-elecciones-municipales-ano-2020#:~:text=MUNICIPALES%20A%C3%91O%202020-,Ley%20N%C2%BA%206547%20%2F%20MODIFICA%20TEMPORAL%20Y%20PARCIALMENTE%20EL%20ART%C3%8DCULO%20154,LAS%20ELECCIONES%20MUNICIPALES%20A%C3%91O%202020>>, fecha de consulta: 27 de octubre de 2023.

\_\_\_\_\_, “Ley 7024 que amplía por un año, el período de mandato de las autoridades municipales electas en los comicios del año 2021” (Asunción, 22 de noviembre de 2022), <<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/11146/ley-n-7024-amplia-por-un-ano-el-periodo-de-mandato-de-las-autoridades-municipales-electas-en-los-comicios-del-ano-2021>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Presidencia de la República, “Decreto N° 1039”, *Registro Oficial* (Asunción, 28 de diciembre de 2018), <<https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC198443/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), “Resolución TSJE Nro 66/2002” (10 de septiembre de 2002), <<https://www.tsje.gov.py/legislaciones/buscar/>>, fecha de consulta: 3 de noviembre de 2023.

## ANEXO A. LISTAS DE ENTREVISTADOS Y CANDIDATURAS

**Tabla A.1. Lista de personas entrevistadas. Capítulo 1**

Código de entrevista	Rol de entrevistado/a	Pueblo/nacionalidad	Sexo	Departamento de Residencia	Fecha de entrevista
E1	Supervisor educativo indígena	Mbya	Masculino	Itapúa	31 de agosto de 2021
E2	Lideresa comunitaria indígena	Pai Tavytera	Femenino	Concepción	8 de septiembre de 2021
E3	Directivo docente indígena	Aché	Masculino	Canindeyú	8 de septiembre de 2021
E4	Líder comunitario indígena	Aché	Masculino	Central	8 de septiembre de 2021
E5	Funcionaria INDI - Activista indígena	Guaná	Femenino	Central	7 de septiembre de 2021
E6	Docente Activista indígena	Guaraní Occidental	Femenino	Central	7 de septiembre de 2022
E7	Indigenista-Tierraviva	Paraguaya	Masculino	Central	25 de agosto de 2021
E8	Comunicador - Tierraviva	Paraguaya	Masculino	Central	25 de agosto de 2021
E9	Antropólogo-CONAPI	Polaca	Masculino	Asunción	31 de agosto de 2021
E10	Indigenista-CONAPI	Paraguaya	Femenino	Asunción	7 de septiembre de 2021
E11	Referente de TSJE	Paraguaya	Femenino	Asunción	16 de febrero de 2021
E12	Misionera-VAP	Paraguaya	Femenino	Presidente Hayes	31 de agosto de 2021

Tabla A.2. Lista de personas entrevistadas. Capítulo 2

Código de Entrevista	Rol de entrevistado/a	Sexo	Departamento	Idioma de entrevista	Fecha de entrevista
E1	Concejala indígena 1	Masculino	Alto Paraguay	Español	30 de agosto de 2022
E2	Concejala indígena 2	Femenino	Alto Paraguay	Español	30 de agosto de 2022
E3	Concejala indígena 3	Masculino	Presidente Hayes	Guaraní	31 de agosto de 2022
E4	Concejala indígena 4	Masculino	Boquerón	Español	6 de septiembre de 2022
E5	Concejala indígena 5	Masculino	Boquerón	Español	31 de agosto de 2022
E6	Concejala indígena 6	Masculino	Boquerón	Guaraní	30 de agosto de 2022
E7	Concejala indígena 7	Masculino	Alto Paraná	Español y guaraní	31 de agosto de 2022
E8	Dirigente juvenil indígena	Femenino	Boquerón	Español	20 de julio de 2022
E9	Dirigente juvenil indígena	Masculino	Alto Paraguay	Español	19 de agosto de 2022
E10	Ex candidato indígena	Masculino	Alto Paraguay	Español	29 de agosto de 2022
E11	Líder comunitario indígena	Masculino	Alto Paraguay	Español y guaraní	12 de agosto de 2022
E12	Funcionaria pública indígena	Femenino	Alto Paraguay	Español	20 de julio de 2022

**Tabla A.3. Lista de candidaturas indígenas electas como integrantes de juntas municipales**

Distrito	Nombre	Pueblo	Sexo	Partido político
Boquerón	Héctor Marciano Pérez Loewen	Nivaclé	Hombre	ABPT
Loma Plata	Anuncio Giesbrecht	Enlhet Norte	Hombre	ANR
Loma Plata	Alfredo Lorenzo	Enlhet Norte	Hombre	ANR
Mariscal Estigarribia	Guillermina Guainer de Pitoe	Guaraní Occidental	Mujer	ANR
Mariscal Estigarribia	Delfiliano Giménez Cabrera	Guaraní Ñandeva	Hombre	AJME
Bahía Negra	Euclides Escobar Barboza	Ishir	Hombre	ANR
Bahía Negra	Primitivo Barboza	Ishir	Hombre	ANR
Bahía Negra	Braulio Argaña Pérez	Ishir	Hombre	ANR
Bahía Negra	Adriano Martínez	Ishir	Hombre	CNFG
Bahía Negra	Cristina Ortiz	Ishir	Mujer	PLRA
Bahía Negra	María Liz Paya Calonga	Ishir	Mujer	ANR
Bahía Negra	María Magdalena Báez	Ishir	Mujer	ANR
Bahía Negra	Lea Ferreiro Barboza	Ishir	Mujer	PPQ
Carmelo Peralta	Denis Uchuai Chiquenoi Picanerai	Ayoreo	Hombre	ANR
General Bruguez	Benito Fleitas Ramírez	Enxet sur	Hombre	ANR
General Bruguez	Miguel Angel Servín	Enxet Sur	Hombre	ANR
Minga Porá	Pedro Portillo Rojas	Ava Guaraní	Hombre	PLRA



## Sobre la autora

**Sara Mabel Villalba Portillo** es una destacada profesional con una sólida formación académica y una amplia experiencia en el estudio de los pueblos indígenas. Licenciada en Ciencias de la Comunicación (Universidad Nacional de Asunción, Paraguay), cuenta con un Doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos y un Máster Universitario en Ciencia Política, obtenidos en la Universidad de Salamanca, España.

En la actualidad, se desempeña como investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de Paraguay, Nivel 2. Asimismo, ejerce como profesora titular de la Universidad Católica de Asunción (UCA).

Es integrante de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP) y de la Asociación de Investigadores Científicos de Paraguay (ADICIP). En calidad de experta en participación de pueblos indígenas, ha trabajado en diversas organizaciones nacionales e internacionales, incluyendo la OEA, Semillas para la Democracia, Fundación Entreculturas-Fe y Alegría (España), CONAPI e IDEA Internacional.

Es autora de numerosos artículos, libros y capítulos de libros que abordan temas de relevancia, como la movilización y participación política de pueblos indígenas, la acción colectiva y los procesos electorales. Su trabajo es reflejo de su compromiso con la investigación y la promoción de la participación de los pueblos indígenas en el ámbito político, contribuyendo al enriquecimiento del conocimiento en este campo.

# Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 34 estados miembros, fundada en 1995 con el mandato de apoyar la democracia sostenible en todo el mundo.

## Qué hacemos

Desarrollamos investigaciones favorables a las políticas y análisis relacionados con elecciones, parlamentos, constituciones, digitalización, cambio climático, inclusión y representación política, todo ello bajo el paraguas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU. Evaluamos el desempeño de las democracias a través de nuestro singular Índices del estado global de la democracia y el Observador de la democracia.

Ofrecemos desarrollo de capacidades y asesoramiento experto a los actores democráticos incluyendo a los gobiernos, los parlamentos, los funcionarios electorales y la sociedad civil. Desarrollamos herramientas y publicamos bases de datos, libros, y guías en varios idiomas sobre temas que van desde la participación electoral hasta las cuotas de género.

Acercamos a los actores estatales y no estatales para establecer diálogos y compartir aprendizajes. Nos hemos consagrado con promover y proteger la democracia mundial.

## Dónde actúa idea internacional

Nuestra sede se encuentra en Estocolmo. Contamos con oficinas regionales y nacionales en África, Asia-Pacífico, Europa y América Latina y el Caribe. IDEA Internacional es Observador Permanente de la ONU y está acreditada como institución en la Unión Europea.

## Nuestras publicaciones y bases de datos

Tenemos un catálogo con más de 1.000 publicaciones y más de 25 bases de datos en nuestro sitio web. La mayoría de nuestras publicaciones se pueden descargar de forma gratuita.

<<https://www.idea.int>>



El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas se ha consolidado en los últimos años a nivel internacional, con regímenes jurídicos creados en la mayoría de los Estados latinoamericanos. En Paraguay aumentó el número de candidaturas de personas indígenas en elecciones generales y municipales, así como la representación indígena en el ámbito municipal. No obstante, persisten numerosas barreras para la participación electoral y para la representación política de los pueblos indígenas en los niveles nacional, regional o local.

El libro incluye tres grandes secciones: “Registro civil y electoral de los pueblos indígenas, Paraguay en perspectiva latinoamericana”, “Participación política indígena en las Juntas Municipales en Paraguay” y “Participación política indígena en Paraguay en las elecciones generales 2023”.

La investigación contribuye a ampliar el conocimiento de la participación y la representación política de los pueblos indígenas en Paraguay. Asimismo, los hallazgos plantean propuestas a los organismos estatales para que ofrezcan políticas públicas adecuadas que posibiliten el pleno ejercicio de derechos por parte de los pueblos indígenas. El reconocimiento de la diversidad implica para los Estados y las sociedades asumir esfuerzos adicionales para responder a los desafíos de la convivencia democrática con colectivos que poseen sus propias prácticas, instituciones y sistema de valores. En este sentido, la promoción de la participación inclusiva emerge como un componente esencial en la expansión de los derechos y el fortalecimiento de la democracia.