



Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú

APORTES PARA EL DEBATE



INSTRUCCIONES PARA EL ALUMNO Y LA ALUMNA DE LA ESCUELA
NÚMERO 12 DE 1964



Desde 1931, por la Gobernabilidad y la Democracia



Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú

APORTES PARA EL DEBATE

Coeditoras:

Alicia del Águila
Milagros Suito

Autores:

Alicia del Águila
Laureano Del Castillo
Margarita Díaz
Hernán Espino
Óscar Espinosa
Iván Lanegra



Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate

© Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral 2012
© Jurado Nacional de Elecciones 2012

Participación electoral
indígena y cuota nativa
en el Perú

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional ni del Jurado Nacional de Elecciones, de sus juntas directivas ni de los miembros de sus consejos y/o Estados miembros. Esta publicación es independiente de ningún interés específico nacional o político.

Toda solicitud de permisos para usar o traducir todo o alguna parte de esta publicación debe hacerse a:

IDEA Internacional
Strömsborg
SE-103 34 Estocolmo
Suecia
Tel.: +46 8 698 37 00
Fax: +46 8 20 24 22
info@idea.int
www.idea.int

IDEA Internacional
Oficina Región Andina
Av. San Borja Norte 1123
San Borja, Lima 41
Perú
Tel.: +51 1 203 7960
Fax: +51 1 437 7227
infoperu@idea.int

Jurado Nacional de Elecciones
Av. Nicolás de Piérola 1070
Lima, Lima 01
Perú
Tel.: (511) 311-1700
consultas@jne.gob.pe
www.jne.gob.pe

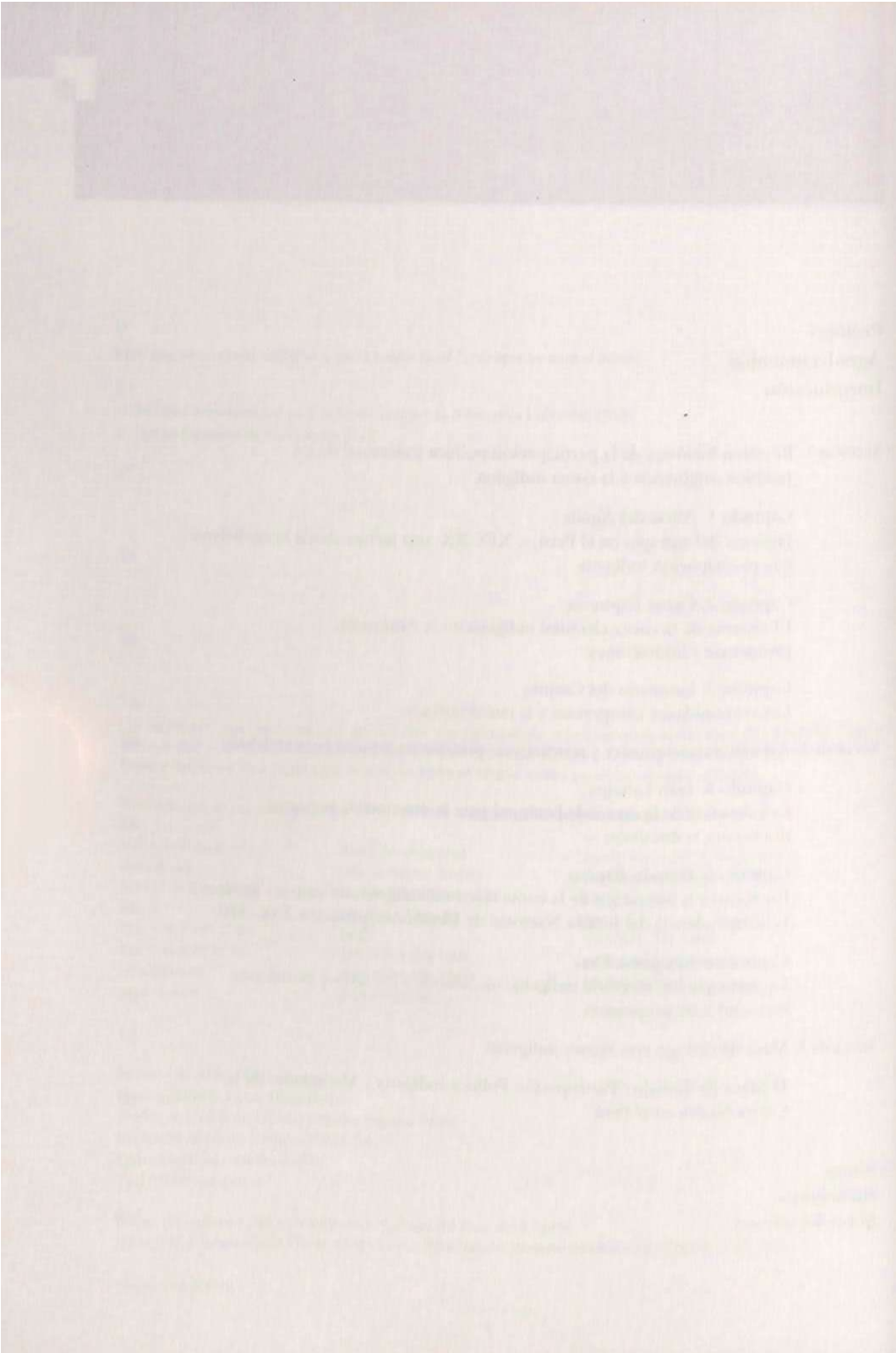
Revisión de estilo: Diana Cornejo
Diseño: Ruperto Pérez-Albela Stuart
Motivo de la carátula: *Espacios nivelados*, Augusto Patiño
Impresión: Servicios Gráficos JMD S.R.L.
Primera edición: Octubre de 2012
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2012-12458
ISBN IDEA Internacional 978-91-86565-64-0 / ISBN Jurado Nacional de Elecciones 978-612-4150-20-3

Impreso en el Perú

Contenido

Prólogo	9
Agradecimientos	11
Introducción	13
Sección 1. Revisión histórica de la participación política y electoral de los pueblos originarios y la cuota indígena	15
Capítulo 1. Alicia del Águila Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena	17
Capítulo 2. Óscar Espinosa El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones	37
Capítulo 3. Laureano del Castillo Las comunidades campesinas y la cuota indígena	47
Sección 2. Aspectos conceptuales y normativos: precisiones y notas para el debate	61
Capítulo 4. Iván Lanegra Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión	63
Capítulo 5. Hernán Espino En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010	73
Capítulo 6. Margarita Díaz La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas	81
Sección 3. Mesa de diálogo con líderes indígenas	91
II Mesa de Trabajo “Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú”	93
Notas	107
Bibliografía	111
Sobre los autores	119



Prólogo

En el año 2002, durante las elecciones regionales y municipales, se aplicó por primera vez en el Perú una medida de acción afirmativa con el objeto de incluir y hacer efectivo el derecho al sufragio pasivo de los miembros de comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios, a través de la denominada *cuota nativa*. Dado que solo en el Perú se aplica efectivamente un sistema de cuotas de esa naturaleza¹, las experiencias generadas acerca de su eficacia propician aprendizajes importantes para los diversos actores sociales y políticos que se encuentran relacionados con esta problemática.

Ante ello, el Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional coinciden en reconocer la importancia que tiene la participación política de los pueblos indígenas en el Perú para la construcción de una democracia más inclusiva, que ayude a promover una mayor gobernabilidad en las diferentes instancias estatales, contribuyendo así a alcanzar un mayor bienestar y un desarrollo sostenible.

Nuestras instituciones piensan que no hay democracia inclusiva sin participación y representación. Por ello, consideramos vital la generación de mecanismos que promuevan la participación política efectiva de los sectores históricamente excluidos de la sociedad (entre ellos la población indígena, las mujeres y los jóvenes). En ese sentido, tenemos la seguridad de que la discusión y el análisis entre los diversos actores relacionados con la materia electoral e interesados en disminuir las desigualdades sociales y políticas permitirán identificar con mayor precisión tales mecanismos.

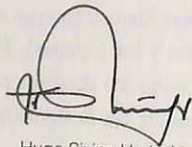
Se hace necesario, entonces, construir una democracia con igualdad de oportunidades para todos y todas, que permita la participación de la ciudadanía sin importar las diferencias culturales o étnicas. En tal sentido, el Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional, a través de sus programas permanentes de educación cívica ciudadana o formación política electoral, vienen promoviendo la investigación y la publicación de distintos aportes que enriquezcan el debate y la discusión de ideas en torno al tema.

Como punto inicial, ambas instituciones promovieron la realización de varias mesas de diálogo, donde funcionarios electorales y de otros sectores públicos, reconocidos académicos e investigadores, líderes y líderes indígenas, así como también representantes de organizaciones políticas, pudieron expresar en forma directa sus opiniones,

preocupaciones, críticas, demandas y propuestas en torno a la participación política indígena, propiciando que varias de las personas que intervinieron en dichas mesas aceptaran incluir en este documento sus aportes.

Con esta publicación buscamos alcanzar información útil en materia electoral para los funcionarios públicos y profesionales que trabajan por mejorar las condiciones de participación política de la población, especialmente de los pueblos indígenas. Asimismo, promover que otros investigadores consideren en este tema un nuevo campo de estudio. Aspiramos también a que sirva de herramienta para quienes tienen como propósito promover la participación y organización en favor de la población indígena peruana en los procesos electorales, con la finalidad de ampliar mayores oportunidades de insertar sus demandas y propuestas de solución en la agenda pública.

Expresamos nuestro agradecimiento a los profesionales que han contribuido en la publicación de este libro, por su vocación de servicio en pos de la construcción de una democracia inclusiva, y a los autores por su importante trabajo en el análisis de la participación política indígena y la aplicación de la cuota nativa en el Perú. Asimismo, a la Fundación Ford, en el marco de cuyo proyecto “Diálogo intercultural y desarrollo de propuestas para mejorar los canales de representación política y de consulta de los grupos indígenas amazónicos” se hizo posible esta iniciativa.



Hugo Sivina Hurtado
Presidente
Jurado Nacional de Elecciones



Percy Medina
Jefe de Misión para el Perú
IDEA Internacional

Agradecimientos

Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate, es el resultado de varios meses de trabajo requeridos para la planificación, diálogo, investigación y análisis de diversos investigadores sociales, funcionarios públicos, líderes indígenas y miembros de organizaciones políticas. Como fruto de su participación en distintas mesas de trabajo realizadas por IDEA Internacional y el Jurado Nacional de Elecciones, y de reflexiones posteriores, estos actores han brindado aportes y recomendaciones sobre la participación política de la población indígena peruana y la acción positiva de la cuota nativa. La compilación, edición y publicación de los artículos y documentos aquí reunidos ha sido posible gracias al esfuerzo y dedicación de un grupo multidisciplinario, a quienes expresamos nuestro profundo agradecimiento.

En primer lugar queremos agradecer al Dr. Hugo Sivina Hurtado, presidente del Jurado Nacional de Elecciones, y al Dr. Percy Medina Masías, jefe de misión para el Perú de IDEA Internacional, quienes brindaron su apoyo en la organización de las mesas de trabajo y elaboración del presente documento, demostrando su compromiso y preocupación por este sector de la población.

Agradecemos también a las destacadas personalidades que participaron elaborando los artículos para la presente publicación, contribuyendo al debate del tema central de este trabajo desde distintas perspectivas. Gracias a Laureano del Castillo, Óscar Espinosa, Iván Lanegra, Margarita Díaz, Hernán Espino y a las editoras del texto, Milagros Suito Acuña y Alicia del Águila, esta última también autora de uno de los capítulos. Las gracias también a todos congresistas, líderes indígenas, académicos, funcionarios y representantes de partidos políticos y de sociedad civil que participaron en las mesas de diálogo, entre julio y octubre del presente 2012.

Destacamos y agradecemos la labor realizada por profesionales especialistas de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones, a Rosa María López Triveño, a Paula García Vílchez y a Manuel Valenzuela Marroquín, integrantes del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana, que tiene como uno de sus principales objetivos promover la participación política y ciudadana de miembros de comunidades nativas. Asimismo, en IDEA Internacional un agradecimiento

especial a María Inés Calle, responsable de publicaciones para América Latina, y al dedicado equipo de Interculturalidad del Programa Perú, Liliana Loayza y Gian Luigi Massa.

Este libro es producto de un trabajo colectivo en el que las personas mencionadas han realizado aportes de distinto tipo, por lo que esperamos que su lectura colabore con la reflexión sobre tan importante tema y motive a los diversos actores relacionados a continuar el proceso de mejora de la participación política de los pueblos indígenas, hecho tan significativo en la región andina para la consolidación de una democracia más inclusiva.

Finalmente, un reconocimiento a la Fundación Ford, sin cuyo apoyo no hubiera sido posible llevar a cabo este proceso de diálogo y la presente publicación.

Introducción

El presente libro, *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú: aportes para el debate*, ofrece un abordaje multidisciplinario que brinda distintas aproximaciones e insumos académicos para el debate. No pretende ser un conjunto de documentos concluyentes ni uniforme en las posiciones. Ciertamente, se ha buscado una “polifonía” gracias al valioso aporte de autores de diversa procedencia académica y profesional: funcionarios públicos, del ámbito electoral y ejecutivo; académicos, miembros de la sociedad civil y activistas, y miembros de la cooperación internacional, que nos brindan miradas desde el Derecho (electoral e indígena), la antropología, la sociología y la historia. Así, como es de prever, entre algunos de sus autores hay miradas distintas sobre determinados procesos o normas, como, ciertamente, también se pueden encontrar coincidencias a lo largo del libro.

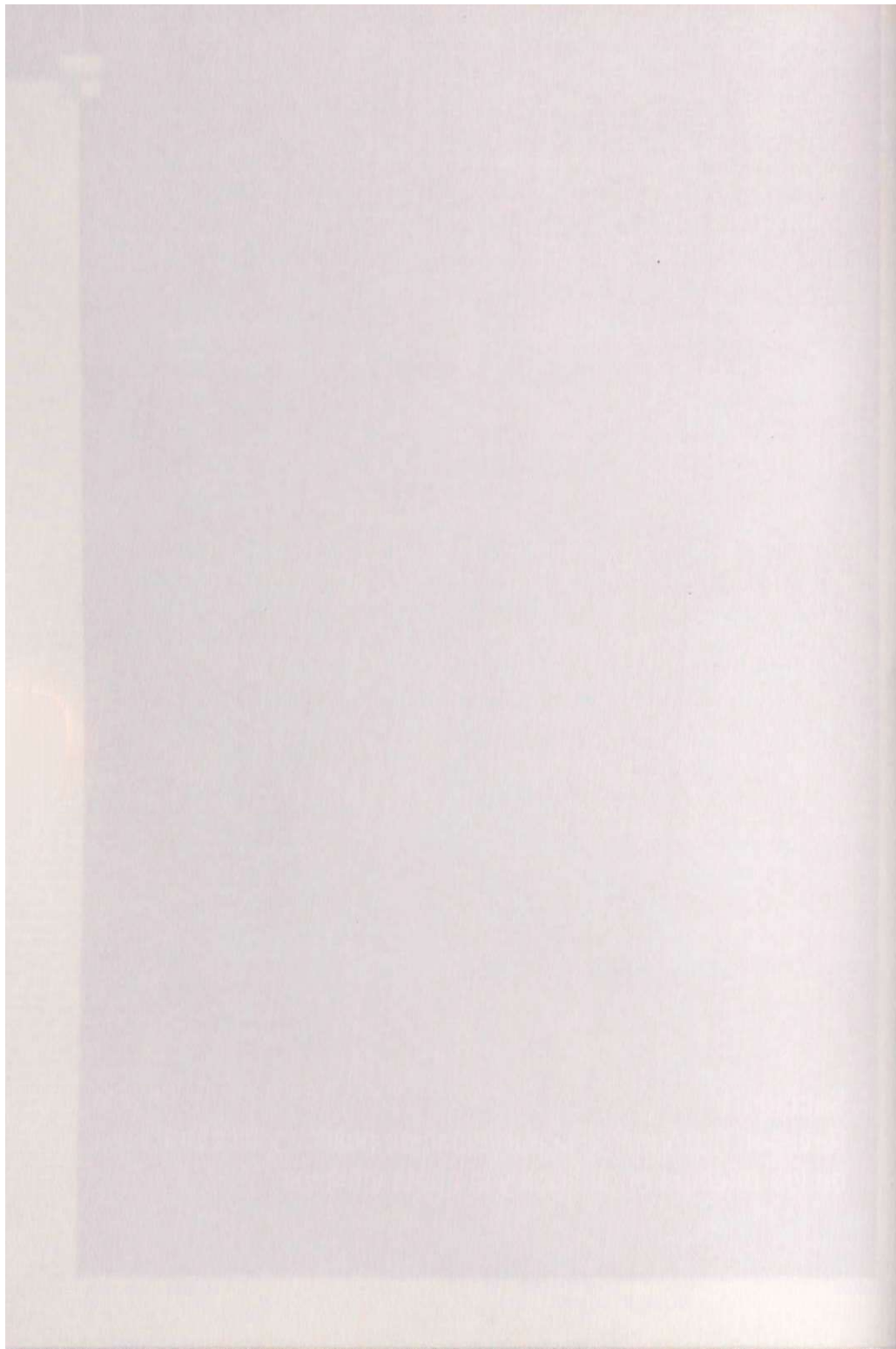
La primera parte del libro, *Aproximaciones históricas al sufragio y la participación indígena y la cuota*, está compuesta de tres ensayos. El primero, “Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena”, de Alicia del Águila, es una mirada a la historia del sufragio en el Perú desde la ciudadanía y, en especial, desde la mayoría indígena. A su vez, plantea la centralidad de esta en los debates legislativos de carácter electoral (tanto para su inclusión como para su exclusión). Esta lectura propone una periodización de la historia electoral peruana y busca colocar en el debate una mirada de largo plazo, desterrando ideas inexactas sobre la historia del sufragio (como la supuesta ausencia electoral indígena hasta 1979). El segundo ensayo, “El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones”, de Óscar Espinosa, hace un recorrido en la participación política y electoral de los pueblos originarios desde 1979, cuando se restableció el derecho al sufragio a los analfabetos. El análisis se centra en la aplicación de la llamada cuota nativa en las últimas elecciones, planteando algunos puntos para su revisión al presente. El tercer ensayo, “Las comunidades campesinas y la cuota indígena”, de Laureano del Castillo, presenta una revisión conceptual sobre la ciudadanía y la ciudadanía indígena, para luego explicar el desarrollo legislativo en torno a las comunidades en el Perú a lo largo del siglo XX, desde la Constitución de 1920, para luego entrar al análisis de los cambios en torno al sujeto de la cuota inicialmente llamada “nativa”, proponiendo una revisión a sus imprecisiones. Este texto y el de Óscar Espinosa son, así, ensayos que parten de la revisión histórica, para detenerse en la situación de la cuota en el presente.

La segunda parte del libro, *Aportes conceptuales y jurídicos en torno a la participación indígena y la cuota*, también se compone de tres ensayos. El primero, “Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para iniciar una discusión”, de Iván Lanegra, es una revisión conceptual sobre la diversidad cultural y multicultural, y una argumentación en favor de la necesaria integración al sentido de democracia en el país. En ese sentido, Lanegra propone una revisión de la reglas del sistema político democrático desde la diversidad cultural, a la vez que pone en la mesa de debate aspectos críticos en materia de legislación electoral, referidos a la participación indígena. El segundo ensayo, “En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010”, de Hernán Espino Cortés, realiza una pormenorizada revisión de la legislación electoral peruana en torno a la cuota indígena, así como de otras de carácter electoral que interactúan con esta, pasando a una revisión crítica de su aplicación en los procesos electorales del 2006 y 2010 y de los resultados, poco efectivos para la participación indígena. Finalmente, como otros autores, plantea algunos puntos de debate en esta materia electoral al presente. El tercer ensayo, “La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas”, de Margarita Díaz, busca dar cuenta tanto de los acercamientos como de los distintos puntos de vista sobre los temas. Además, pone en la mesa de debate los aspectos identificados como posibles rutas normativas o políticas para generar mejores condiciones de la participación política de los pueblos indígenas u originarios.

Finalmente, hemos considerado como parte de esta publicación la relatoría de la Mesa de Trabajo “Participación política indígena y mecanismo de la cuota nativa en el Perú”, en la que dialogaron representantes de las federaciones indígenas nacionales y regionales y funcionarios del Jurado Nacional de Elecciones, con la finalidad de hacer visibles las diversas demandas y propuestas de los pueblos indígenas respecto de su participación política en la democracia peruana, pues cualquier reforma que se haga al respecto tiene que contar con su opinión y participación.

Sección 1

Revisión histórica de la participación política y electoral
de los pueblos originarios y la cuota indígena



Capítulo 1

Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía y la participación indígena

Alicia del Águila

La historia del sufragio en el Perú está lejos de ser lineal o progresiva. Por el contrario, sumergido en un lento proceso de recomposición de las élites y de construcción del Estado republicano, el siglo XIX presentó una suerte de relativa inclusión electoral. Motivados por el afán de dar legitimidad a una república que no surgía por la decidida voluntad de una élite, los primeros legisladores mantuvieron la naturaleza inclusiva de la Constitución gaditana, procurando incluir a porciones significativas de la mayoría indígena y a otros sectores sociales en el cuerpo electoral. Atendiendo a la heterogeneidad social, pronto fue necesario desarrollar fórmulas corporativas alternativas, contrarias al ideal moderno universal de requisitos legales generales. De allí que, a nuestro modo de ver, el siglo XIX estuvo marcado por lo que denominamos la “ciudadanía corporativa” [Del Águila, 2011 (a), 2011 (c)].

No fue sino hasta la reforma electoral de 1896 que se impuso un solo requisito excluyente para ejercer la ciudadanía: el saber leer y escribir. La inmensa mayoría de la población indígena, habitante de las zonas rurales, así como un importante sector popular urbano, quedaron excluidos. Este segundo período, que se extendería hasta 1979, se caracterizó por la vigencia de una concepción de “ciudadanía capacitaria”. Es decir, en la que solo los letrados (con capacidad de leer y escribir) podían acceder al derecho al sufragio. La inmensa mayoría de la población indígena pasó de ser manipulada por los caudillos locales a ignorada y excluida del ejercicio ciudadano del voto.

En los siguientes años, el derecho universal al sufragio iría configurando lo que hemos denominado el “desborde ciudadano”, que como veremos, no solo se debió al acceso al sufragio de los analfabetos, sino de una masa sobre todo rural y de las regiones andinas y amazónicas, hasta entonces amparadas en una suerte de “doble indiferencia”: la de ellos respecto de un Estado que solo les reclamaba sacrificios (servicio militar, trabajos forzados, etc.), y la de un Estado que los mantiene en abandono. Desde esos años, ciertamente, se viene redefiniendo el escenario electoral del país, cambiando el desequilibrio impuesto por la reforma de 1896.

1. La ciudadanía corporativa en el siglo XIX

1.1. Antecedentes: la Constitución de Cádiz

La Constitución gaditana de 1812 había establecido una concepción de ciudadanía bastante inclusiva para la época. En efecto, discutida y aprobada en un momento crítico para España —el de las capitulaciones de los reyes en Bayona frente a Napoleón—, dicha Constitución, con predominancia liberal, buscó una suerte de conciliación entre los súbditos de ambos hemisferios. Fueron considerados ciudadanos en igualdad de condiciones los españoles de ambos hemisferios, incluidos los indígenas de tierras americanas (no así los afrodescendientes²) (cfr. Paniagua, 2003: 116).

Defensores decididos de la inclusión de los indígenas como ciudadanos y votantes fueron representantes americanos, como Dionisio Inca Yupanqui, oriundo del Cusco. Para él, ese reconocimiento de igualdad “íntegro, sin restricción alguna” era un asunto de “justicia” (Rey de Castro, 2008: 188). Pero además de ese argumento moral, también pesaba en muchos el criterio electoral: al sumarlos a la población ciudadana, se esperaba ganar mayor representación política³. Si bien la Constitución establecía como condición el ser letrado, se determinó que este requisito no sería aplicado sino hasta 1830 (art. 25 inc. 6) (ADLPCR, 2010).

Trabajos de diversos autores (Chiaramonti, 2005; Núñez, 2005; Paniagua, 2003) muestran la participación política de los indígenas en las elecciones convocadas posteriormente. La de Cádiz de 1812 sería referencia fundamental en las primeras constituciones de América Latina.

1.2. Fórmulas corporativas y sufragio indígena

El primer medio siglo de vida republicana se caracterizó por la debilidad del Estado y sus élites. Además, como producto de la decadencia de las haciendas, particularmente en zonas altoandinas (resultado de la crisis de fines de la colonia⁴ y las guerras de independencia), de la permanencia de la estructura corporativa y del consecuente control de sus tierras comunales en la temprana república, las comunidades indígenas vivieron un período relativamente propicio, expresado en su recuperación demográfica (Gootenberg, 1995).

Esa permanencia de los cuerpos comunales indígenas estuvo relacionada con lo que Gootenberg denomina un “pacto recíproco” entre Estado y comunidades (1995: 42); por

un lado, estas garantizaban el cobro del tributo a un Estado en bancarrota, y por otro, este les permitía mantener su estructura social con cierta autonomía.

En efecto, el Estado peruano de la temprana república pronto empezó a endeudarse y a hacer uso de confiscaciones para poder cumplir con sus pagos. Además, se volvió a recurrir al tributo —que pasó a denominarse “contribución indígena”—, inicialmente abolido por San Martín. Esa contribución representaba el 31% de los ingresos al fisco hacia 1826 (Tantaleán, 1983: 54).

Según las cifras de 1791, los indígenas constituían el 56% de la población (cuadro 1). La intendencia del Cusco era la que concentraba mayor cantidad de indígenas, los que, a su vez, resultaban también su mayoría relativa (73%). Puno, reincorporada al virreinato del Perú en 1796, con una población indígena mayor del 90%, incrementaría los porcentajes de población indígena en el país (61,6%).

Cuadro 1
Población de las Intendencias del Perú, 1791

Intendencia	Espanoles	Mestizos	Indígenas	Pardos	Esclavos	Otros	Total
Arequipa	39.357	17.797	66.609	7.003	5.258	136.801	136.801
Cusco	31.826	23.104	159.105	993	284	216.382	216.382
Huamanga	5.378	29.621	75.284	943	30	111.559	111.559
Huancavelica	2.341	4.537	23.899	0	41	30.917	30.917
Lima	22.370	13.747	63.181	17.864	29.763	149.112	149.112
Tarma	15.939	78.682	105.187	844	236	201.259	201.259
Trujillo	19.098	76.949	115.647	13.757	4.725	230.967	230.967
Total	136.311	244.437	608.912	41.404	40.337	1.076.997	1.076.997

Fuente: Pini, 1972: 20

Además de las premuras fiscales, los legisladores y autoridades de la nueva república también vieron la necesidad de afianzar la legitimidad del nuevo régimen en un territorio fragmentado, de amplia población rural dispersa y heterogénea.

Por lo demás, el país no contaba con una élite local que hubiera liderado el proceso de independencia y que, en tiempos de paz, aglutinara un importante sector social. El peso de la tradición corporativa, asimismo, seguía presente en la mente de los peruanos.

Asimismo, después de la liberal Constitución de 1828 —cuya definición inclusiva de ciudadanía se reiteraría en la de 1834—, la anarquía política y los conflictos en torno a la

demarcación territorial y el afianzamiento interno de la nueva autoridad llevaron a considerar un ajuste a favor del control político.

Así, la fórmula alternativa de acceso al derecho al sufragio, planteada en la Ley Electoral de 1834, fue una manera de mantener una inclusión restringida, pero atendiendo a la pluralidad de la sociedad. Es lo que hemos denominado “ciudadanía corporativa” (Del Águila, 2011). En efecto, según dicha ley, no todos los ciudadanos tenían derecho al sufragio, sino solo los que, además de ser ciudadanos en ejercicio y naturales de la parroquia o con residencia de al menos dos años en ella, cumplieran alguno de los siguientes requisitos (artículo 5°): “Pagar alguna contribución al Estado; o estar reservado legalmente de pagarla, o tener algún empleo público, o algún cargo o profesión científica, u oficio mecánico sujeto a la contribución industrial, o pertenecer al clero secular” (ADLPCRP, 1834, LOE).

Los indígenas que pagaban tributo estaban considerados como votantes dentro de un sistema indirecto. Es decir, no votaban por los candidatos, sino para elegir a los electores de las parroquias.

¿Cuántos accedían a ese derecho? La información sobre la población electoral de la época es parcial e imprecisa. Un documento que brinda una pista, para el departamento de Puno, es el de Choquehuanca (1833). Según este, la población electoral de sus distritos habría fluctuado entre el 7,0% (San Taraco) y el 12,7% (Pusi)⁵. Es de prever que, con la Ley de Elecciones de 1834, estos porcentajes pudieron haber cambiado, pues no todos pagaban tributo necesariamente.

Pronto la Constitución de Huancayo, considerada la más conservadora del siglo XIX, restringió el derecho al sufragio y estableció la condición de letrado para acceder a aquel, requisito que también aplicaría a los indígenas y mestizos para 1844. Según el registro cívico de Chavín (Ancash), que data de 1847, la población electoral se habría restringido al 0,7%, y en el distrito de Arma (Ayacucho, luego Huancavelica), alcanzaba el 3,9% [Del Águila, 2011 (a): 109].

El debate entre liberales y conservadores de la década de 1840 terminó con la aprobación de la ley de 1847, que establecía la exención para indígenas y mestizos en las poblaciones donde no hubiera escuelas primarias (ADLPCRP, 1847). La idea de mestizo, sin embargo, aparecía ya como difícil de definir⁶, por lo que en 1851 una nueva ley dejaba esa exención solo a los indígenas [Del Águila, 2011 (a): 103].

Las constituciones de 1856 y 1860 mantuvieron la idea de requisitos alternativos para acceder al derecho al sufragio. Aunque, abolido el tributo, los indígenas tuvieron menos posibilidades de acceder al derecho del sufragio. Para 1856, las condiciones alternativas fueron:

El sufragio popular es directo: lo ejercen los ciudadanos que saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen una propiedad raíz, o se han retirado, conforme a la ley, después de haber servido en el Ejército o Armada (ADLPCR, 1856).

La Constitución de 1860 reintegraría la condición de contribuyente al fisco, en reemplazo del servicio en las Fuerzas Armadas. Esto, que en otros tiempos hubiera beneficiado a los indígenas, no tuvo más igual impacto, pues en 1854 se había abolido la contribución a la que estaban obligados. Es de prever que el acceso al derecho al sufragio de dichas poblaciones debió haberse reducido, y así parecen indicarlo algunos registros cívicos [Del Águila, 2011 (a)]. Sin embargo, no sería sino hasta la reforma de 1896 que la presencia indígena en los padrones electorales quedaría reducida a su mínima expresión. Sobre esto volveremos más adelante.

Antes, vale la pena hacer una precisión respecto de la representación. Al inicio de la república, es posible encontrar representantes elegidos en los Congresos nacionales. Así, el propio Choquehuanca y Justo Sahuaraura fueron diputados en 1826, y en 1828 serían elegidos Mariano García Pumacahua e Ignacio Quispe Ninavilca. Sin embargo, esos nombres fueron desapareciendo a medida que las élites nacionales y locales iban reconstituyéndose. Por otro lado, los electores de parroquia, que hasta la primera década de la república podían ser analfabetos (dependiendo de la composición de la población), pronto fueron también sustituidos por letrados. Así, si bien se mantuvo el voto indígena —en menor proporción a partir de la abolición del tributo—, la presencia de estos entre los electores de parroquia y como representantes fue haciéndose cada vez más escasa.

Por lo demás, en la segunda mitad del siglo XIX la estructura del control estatal se fue ampliando en el territorio. Como señalan Aljovín (2005) y Chiaramonti (2005), la mitad del siglo XIX constituye un punto de quiebre en la política nacional. Pronto el indígena, además de sufrir un acoso cada vez mayor sobre sus tierras, empezó a ser también más sistemáticamente víctima de la violencia y fraudes electorales.

1.3. La “aproximación a la ley” para los indígenas amazónicos

Aunque la legislación electoral emplea sin más el término “indígenas”, en la práctica la referencia eran los pobladores andinos o de esa procedencia. Las autoridades no parecían comprender a los habitantes de las comunidades amazónicas, para quienes parecía evidente que aquellos debían tener un tratamiento diferente. Al menos así lo expresaba el prefecto de Moyobamba en 1835, quien encontraba “tropiezos [...]” para dar cumplimiento a la Ley de Elecciones” (Ojeda, 1861: 375). La respuesta fue el Decreto del 12 de febrero de ese año, donde se acordó lo siguiente:

Que [las autoridades] recaban [...] la absoluta ignorancia de aquellos habitantes, que por falta de celo ignoran aun los primeros rudimentos de la fe y del idioma: los unos son salvajes y los otros neófitos [...] Esos pueblos están en absoluta incapacidad de llenar cuanto previene la Ley de Elecciones, con referencia a sus gobernadores políticos y municipalidades. No entienden la ley, no saben leer y escribir; y sobre todo, ni sus curacas ni justicieros son capaces de explicarles lo que ella ordena [...] Por todo lo expuesto el Consejo es de dictamen, que el Ejecutivo ordene, que el prefecto del departamento de las Amazonas haga que en Moyobamba, y en las demás provincias que estén en iguales circunstancias, se verifiquen las elecciones aproximándose en el modo posible a la ley del caso.

Sin embargo, no deja de resultar extraña esta aclaración, puesto que la Ley de Elecciones de 1834 concedía el derecho de sufragio a personas que pagaban alguna contribución (tributo indígena, artesanos, etc.), fueran miembros del clero secular o poseyeran una “profesión científica” u ocuparan cargo público. Solo una minoría podía cumplir de alguna manera con uno u otro requisito y, estimamos, ello se hacía aún más difícil en la Amazonía.

Más allá de ello, este Decreto da cuenta de la mirada diferenciada hacia los indígenas de la Amazonía, población que, más aún dentro del imaginario republicano del siglo XIX, tenía otro estatus en la práctica. Una suerte de “protociudadanos” sujetos a educar y adecuar a la sociedad peruana, y con los que, por lo demás, había un sentimiento de ajenidad reforzado por las distancias culturales y físicas y por la dificultad del territorio. Los censos de 1940 y 1961, como veremos más adelante, los contabilizan, gruesamente, como “población selvática estimada”.

2. 1896-1979: La ciudadanía capacitaria

2.1. La reforma de 1896

Con la reforma electoral de 1896 se cerró un ciclo en el país. Ya en 1892 se había aprobado el sufragio solo para letrados en el ámbito municipal. Una vez derrotado Cáceres y con Piérola en la Presidencia de la República, el nuevo gobierno se propuso una reforma electoral que rompiera con el juego arbitrario de los caudillos locales, quienes, con el control de los registros cívicos, manipulaban la voluntad popular. La derrota en la Guerra del Pacífico acentuó los reclamos de la élite nacional por dar “unidad” y “modernidad” al país. Ello, en términos electorales, significaba fundar un órgano central electoral ajeno a las presiones de los caudillos locales, por un lado, y, por otro, establecer un criterio único y general de sufragio: el saber leer y escribir. Con ello, las grandes mayorías, sobre todo indígenas, quedaban fuera del acceso al sufragio. La “modernidad” promovida por la élite, de inspiración positivista, fue sinónimo de exclusión.

La población electoral quedó reducida a un poco más del 3% de la población, sufragando apenas el 1,7% en las elecciones de 1899 [Del Águila, 2011 (b): 67]. Los registros cívicos elaborados en 1892 a partir de la ley municipal pueden darnos una idea del alcance de esa restricción en parroquias indígenas. En la provincia de Cangallo (Ayacucho), por ejemplo, los distritos nos muestran cifras que van del 2,2% al 0,3% [Del Águila, 2011 (a): 111].

Manuel Vicente Villarán, intelectual civilista, expresaba la opinión predominante de la élite política de entonces, contraria al voto de la mayoría indígena y del poder de los gamonales andinos:

Solo sirvió el voto del indio para abultar el poder electoral de las provincias pobladas por la gente más incultas de las más atrasadas y feudalizadas, hipertrofiando en proporción la influencia política de los pequeños gamonales y de sus clientes lugareños. En vez de dar representación al indio, se exageró el poder de sus habituales dominadores (Villarán, 1962: 234).

Para Villarán, la representación debía calcularse en función del número de electores, no de la población. De este modo, se buscaba reducir el poder fragmentado, “civilizar” el país, reduciendo el poder centrifugo de los gamonales, así como de la “masa ignorante”. Villarán reconocía el problema que significaba tener una considerable mayoría sin representación, pero temía que esta cayera “al borde la barbarie” (idem: 235). Como una solución a tal problema, Villarán propuso una salida alternativa:

El indio ignorante no puede tener voto individual, pero cabe estudiar un medio de darle voto colectivo, tomando como base las comunidades, y ensayar algún plan que permita subsanar, siquiera de modo parcial e imperfecto, la injusticia de que la mayoría indígena carezca enteramente de representación municipal y en el Congreso (*idem*: 235).

Esta propuesta no fue contemplada, pues la privación del derecho al sufragio a las mayorías analfabetas se asentó como consenso político. Así, las primeras seis décadas del siglo XX siguieron un modelo capacitario. Ni siquiera en los debates de la década de 1920, con Mariátegui y Haya como animadores principales, el sufragio del indígena apareció como un reclamo fundamental, como sí lo fue para algunos liberales de mediados del siglo XIX. La educación aparecía como necesaria condición previa.

2.2. La población electoral en 1931

Para las elecciones de 1931, estimando la población para ese año a partir de los datos del censo de 1940, vemos que los porcentajes de ciudadanos inscritos en el padrón electoral seguían siendo muy bajos, en especial en los departamentos andinos y amazónicos:

Cuadro 2
Población total estimada y población electoral en 1931, según departamento

Departamento	Población estimada 1931*	Población electoral 1931	Población electoral (%)
Amazonas	78.328	4.727	6,03
Ancash	432.946	25.340	5,85
Apurímac	247.256	6.588	2,66
Arequipa	230.187	23.902	10,38
Ayacucho	373.370	10.782	2,89
Cajamarca	513.017	31.957	6,23
Callao	74.952	13.003	17,35
Cusco	506.454	13.992	2,76
Huancavelica	233.701	7.708	3,30
Huánuco	234.817	7.802	3,32
Ica	128.341	13.053	10,17
Junín/Pasco	453.912	34.299	7,56
La Libertad	364.417	32.838	9,01
Lambayeque	180.126	15.661	8,69
Lima	762.343	100.186	13,14

CUADRO 2 (CONTINUACIÓN) →

Cuadro 2
Población total estimada y población electoral en 1931, según departamento

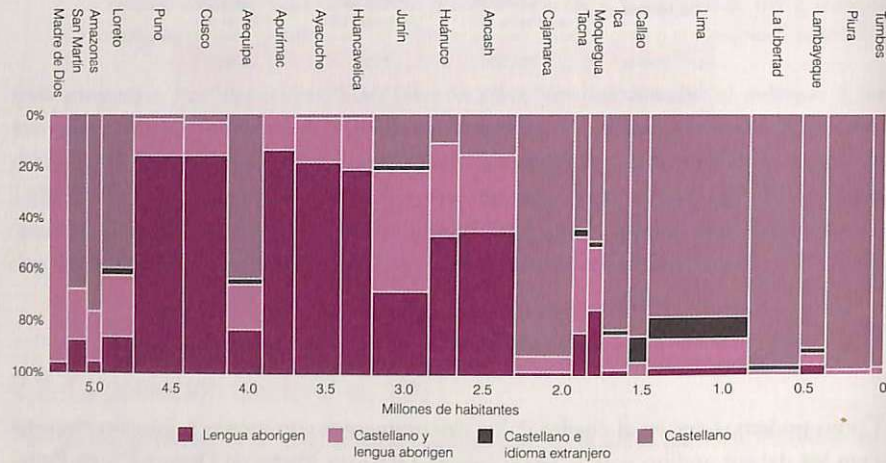
Departamento	Población estimada 1931*	Población electoral 1931	Población electoral (%)
Loreto	287.379	7.720	2,69
Madre de Dios	23.052	375	1,63
Moquegua	35.710	2.671	7,48
Piura	369.438	19.801	5,36
Puno	584.057	10.341	1,77
San Martín	110.556	4.936	4,46
Iacna	34.299	3.029	8,83
Tumbes	24.205	1.670	6,90

Elaboración propia a partir de datos del PNUD 2008; Roncagliolo, 1980; Censo Nacional de 1940.
*Retroproyección elaborada a partir de las tasas de crecimiento intercensal 1876-1940, por departamento.

Como podemos ver en el cuadro 2, los departamentos con menos población electoral eran los del sur andino y de la selva: apenas 1,63% en Madre de Dios; 1,7% en Puno; 2,66% en Apurímac; 2,69% en Loreto; 2,76% en Cusco; 2,89% en Ayacucho; 3,30% en Huancavelica; 3,32% en Huánuco, y 4,46% en San Martín. En el otro extremo de la tabla estaba el Calla, que para entonces tenía un 17,35%, seguido por Lima, con un 13% de población inscrita en el padrón electoral.

Estas cifras dan cuenta de la persistencia del efecto de la reforma electoral de 1896. En efecto, según el censo de 1940, precisamente los departamentos del sur andino (Cusco, Puno, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica) eran aquellos con más alta población indígena —quechua o aimarahablante—, cercana o superior al 80%. El resto de esas poblaciones hablaba esas lenguas originarias junto con el castellano, y solo una ínfima minoría hablaba castellano. A estos departamentos los seguían Huánuco y Ancash, con niveles de población electoral por debajo del 4% y 6%, respectivamente (gráfico 1).

Gráfico 1
Población de la República según idiomas, por departamentos
Censo de 1940



Fuente: INEI, Censo Nacional de 1940.
*La información de Madre de Dios no aparece claramente en el gráfico del censo de 1940.

En el norte, los departamentos de Cajamarca, Lambayeque, La Libertad, Piura y Tumbes presentaban ya por entonces un alto nivel de hispanohablantes.

En cuanto a los departamentos de la selva —también con muy bajos porcentajes de ciudadanos inscritos en los padrones electorales—, según el gráfico 1 sus habitantes son hispanohablantes y la población nativa es una pequeña minoría. Como veremos enseguida, estos datos deben ser vistos con cuidado, pues en realidad expresan los limitados alcances del censo nacional en esos territorios.

2.3. La “ausencia” de la población amazónica

Como vemos en el siguiente cuadro, en el censo de 1940 la población selvática nativa estimada, en cifras muy gruesas, constituía un importante porcentaje de esos departamentos. En el caso de Madre de Dios, la población censada fue una minoría; la población departamental que figura en ese censo como “selvática” estimada excede el 80%. En el caso de Loreto, dicha población representaba el 43,6% del total departamental.

Cuadro 3
Población total y población selvática estimada por departamentos en la Amazonía peruana, 1940

Departamento	Población 1940	Población selvática estimada	
		Absoluta	%
Madre de Dios	25.212	20.000	79,3
Loreto	321.341	140.000	43,6
Amazonas	89.560	20.000	22,3
San Martín	120.913	20.000	16,5
Huánuco	276.833	25.000	9,0

Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de 1940.

Esas poblaciones selváticas estimadas no solo sumaban a la mayoría sin acceso al derecho al sufragio sino que, al no ser censadas, constituían ciudadanos al margen del Estado, de alguna manera “invisibles”.

Así, el gráfico 1, sobre población según la lengua materna, se basa en la población efectivamente censada. Es decir, no incluye a esa considerable población nativa amazónica. Esta importante ausencia entre la población censada y la determinación de su lengua materna hace difícil establecer una relación o asociación exacta entre población electoral y lengua. Si bien los márgenes de población amazónica no censada e indocumentada han ido descendiendo de manera gradual, como veremos más adelante, aún en el siglo XXI persiste este problema de exclusión.

2.4. La incorporación de la mujer letrada

Para 1956, las mujeres letradas se incorporaron como electoras. Si bien ello supuso una inclusión significativa, pues rompía con el criterio jurídico de exclusión de género, sin más, el sistema seguía rigiéndose por la concepción de “ciudadanía capacitaria”. Es decir, que había que saber leer y escribir para acceder al derecho al sufragio. Tomando en cuenta que las mujeres no tuvieron igual acceso a la educación formal y que los niveles de analfabetismo femenino son mayores en las zonas rurales, y más en la sierra y selva que en la costa, su incorporación acentuó el desequilibrio abierto por la reforma de 1896.

Ello supuso el incremento de los ciudadanos con derecho al sufragio en el Perú, de 6,3% en 1931, y 10,66% en 1945, hasta alcanzar un 17,59% en 1956, tasa que se incrementaría ligeramente en los siguientes años.

Cuadro 4
Población total y población electoral 1931-1963

Año	Población total	Población electoral	
		Absoluta	%
1931	6.282.863	392.381	6,25
1945	7.285.400	776.572	10,66
1956	8.957.010	1.575.741	17,59
1963	10.959.858	2.067.806	18,87

Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional 1961 (población estimada 1940-1961). PNUD, 2008, Roncagliolo, 1980.

Por un lado, es evidente que el salto alcanzado entre 1945 y 1956 también se debió a otros factores, particularmente un ligero incremento de la población letrada. En todo caso, considerando que las mujeres constituyen la mitad de la población, ese incremento puede parecer relativamente bajo. Ocurre que para 1961 el 48,8% de las mujeres peruanas era analfabeta, contra el 25,3% de los hombres (INP, 1966). Además, si bien en esa misma época la cantidad de hombres y mujeres que hablaban una lengua aborigen era muy similar, apenas ligeramente más entre estas (1.638.601, frente a 1.550.592 de sus pares varones), eran aquellas quienes, en mucho mayor porcentaje, solo hablaban esa lengua aborigen (61,8% frente al 38,4% de los hombres) (INP, 1966).

Aun con el incremento que significó la incorporación de la mujer letrada, el país se encontraba a la cola de la participación electoral en América Latina (Fernández Baeza, 1998). Más aún, esa incorporación mantuvo la tendencia de desbalance entre poblaciones electorales de los departamentos. Así, según los datos de Roisida Aguilar, en esas primeras elecciones de 1956 las mujeres llegaron a constituir el 34% de electores, aunque en Lima, Ica y Tumbes representaron más del 40% de dichos padrones departamentales. En cambio en Apurímac apenas se inscribieron 2.134 mujeres, es decir, el 13,78% del padrón (Aguilar, 2003: 150).

2.5. Ruralidad y exclusión

Si bien los datos del censo de 1961 (cuadro 3) muestran cierto incremento en el número de electores, la mayoría de departamentos se mantiene en niveles por debajo de ese 18%, y en los departamentos andinos de Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Puno y Cusco el porcentaje de electores no alcanzaba el 10%.

El analfabetismo —barrera formal al acceso al sufragio— se entendía por no hablar ni escribir castellano, por lo que los pueblos indígenas, si bien no eran los únicos analfabetos, estaban comprendidos en mucha mayor proporción entre los no letrados. Como hemos precisado, entre ellos eran más las mujeres que los hombres los que, teniendo como lengua materna originaria, no habían aprendido el español. Pero, además, hay otra relación complementaria: la ruralidad. Mientras, según el censo de 1961, solo el 21,8% de la población urbana (de cinco años o más) que tenía una lengua materna originaria no sabía castellano, en la zona rural esta tasa alcanzaba el 61,6% (INP, 1966).

Comparando los datos de ese censo con los proporcionados por los padrones de la elecciones de 1963, comprobamos la relación inversa entre analfabetismo y porcentaje de población electoral por departamento (-0,93). Además de esta asociación, que resulta evidente, también encontramos la relación entre ruralidad y derecho al sufragio:

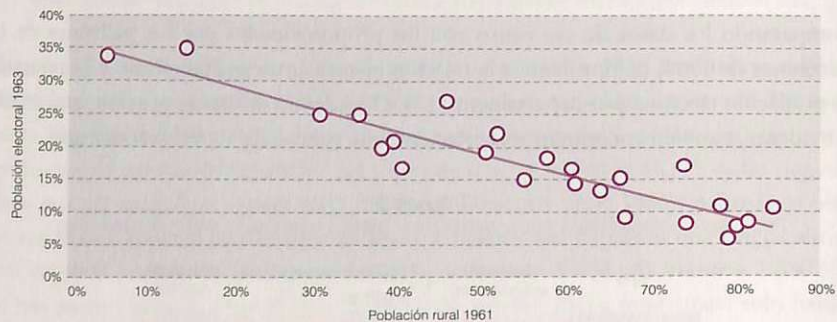
Cuadro 5
Población estimada (1963), población electoral (1963) y rural (1961), según departamento

Año	Población estimada 1963	Población electoral 1963		Población rural (%)
		Inscritos	%	
Apurímac	306.692	18.473	6,02	80,18
Huancavelica	318.572	24.245	7,61	80,93
Ayacucho	438.938	34.406	7,84	74,71
Puno	741.928	60.467	8,15	81,90
Cusco	666.444	59.506	8,93	67,59
Huánuco	367.898	37.767	10,27	78,82
Cajamarca	815.171	85.693	10,51	85,14
Madre de Dios	25.269	2.912	11,52	74,55
Loreto	429.638	54.809	12,76	61,40
Pasco	155.738	20.367	13,08	64,60
Ancash	630.012	93.674	14,87	66,81
Plura	724.631	108.903	15,03	55,50
Amazonas	141.414	21.729	15,37	61,18
San Martín	180.486	29.909	16,57	40,79
La Libertad	641.190	117.390	18,31	58,26
Junín	574.337	111.474	19,41	50,93
Lambayeque	381.046	76.258	20,01	38,20
Tumbes	60.872	12.912	21,21	39,45
Moquegua	57.053	12.320	21,59	52,30
Arequipa	431.959	105.659	24,46	35,52
Tacna	72.769	18.144	24,93	30,36
Ica	278.645	75.911	27,24	46,24
Lima (total)	2.308.012	802.910	34,79	13,72
Callao	236.413	84.880	35,90	4,00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de 1961 y Tuesta (1994).

Existe entonces una relación directa entre ruralidad y exclusión electoral. Ciertamente las dificultades de acceso a las escuelas para los habitantes foráneos o alejados de los centros urbanos donde se hallan los centros educativos explican parte de esa relación. También es importante tener en cuenta que la población rural seguía manteniendo rostro indígena.

Gráfico 2
Relación entre población electoral (1963) y población rural (1961),
según departamento

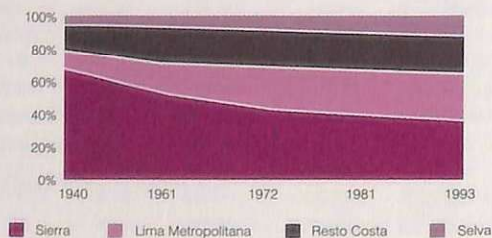


Fuente: Elaboración propia.

2.6. La “democracia capacitaria” de la década de 1960

Como hemos señalado, la incorporación de la mujer letrada al universo electoral acentuó la tendencia a favor de la urbe y de la costa frente al resto del país. A ello hay que agregar la crisis del campo, la inmigración y los cambios en la distribución de la población, según regiones naturales (ver gráfico 3).

Gráfico 3
Distribución de la población según regiones naturales

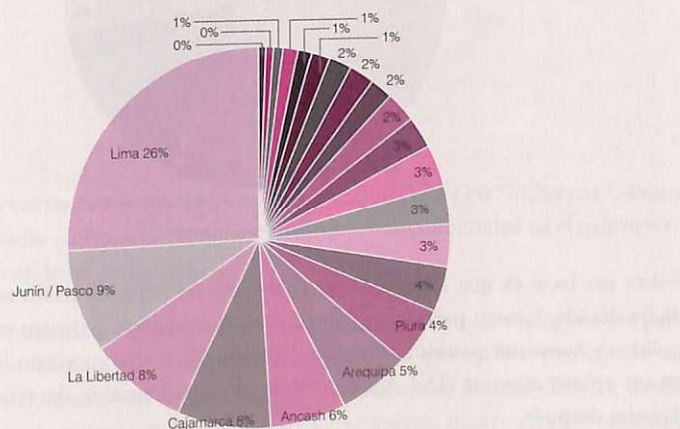


Fuente: Loveday, Molina y Rueda 2005.

Estos factores, sumados al mayor “peso ciudadano” de unas regiones sobre otras (peso electoral, pero también en términos de recepción de beneficios estatales, incluyendo la escolaridad), llevaron a acentuar aun más las distancias regionales.

Así, tenemos que entre 1931 y 1963 se incrementó el peso de la capital respecto de los otros departamentos:

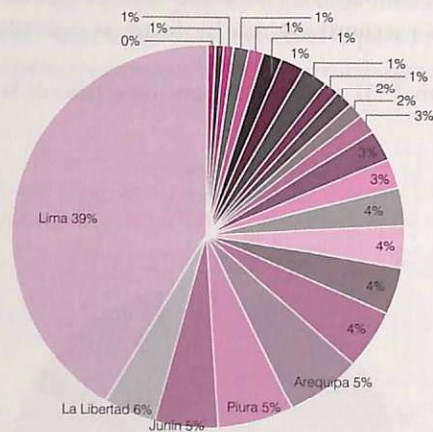
Gráfico 4
Porcentaje de población electoral por departamentos (1931)



Fuente: Elaboración propia.

En efecto, en 1931 Lima representaba el 26% del electorado nacional, seguida de Junín (que entonces comprendía también Pasco) con 9%; La Libertad y Cajamarca con 8%, y Ancash y Arequipa con 6% (gráfico 4). Para 1963, Lima, con menos del 19% de la población nacional, concentraba casi el 39% del electorado. El segundo departamento más importante era La Libertad con apenas el 6%. Es decir, se habían ampliado notablemente las distancias, por un lado de la capital respecto del resto del país, y, por otro de aquella respecto del segundo departamento. En el extremo opuesto, los departamentos de la “mancha india”, como se le llamaba entonces despectivamente (Cusco, Apurímac, Huancavelica, Puno y Ayacucho), que constituían el 22,5% de la población (de mayoría indígena), solo significaban el 9,55% del padrón electoral nacional.

Gráfico 5
Porcentaje de población electoral por departamentos (1963)



Fuente: Elaboración propia.

Sobre esa base es que se conformó el sistema de partidos relativamente estable de dicha década. Cuatro partidos, agrupados en dos bandos, parecían manejar un juego político y constituir partidos nacionales sólidos. Sin embargo, como hemos propuesto en un ensayo anterior (Del Águila, 2009), esta apariencia se desvanecería un par de décadas después.

3. El sufragio (casi) universal: pendientes y retos

Después de los años setenta, el país ya no sería el mismo. La Reforma Agraria terminó por colapsar la estructura agraria tradicional, ya en decadencia desde décadas atrás. El campo no volvería a ser el mismo y las comunidades indígenas de los Andes vivieron una profunda transformación. Es difícil establecer una continuidad entre los sujetos “indígenas” antes y después, particularmente a partir de la Reforma Agraria. Si los censos del siglo XIX asignaban sin más como tales a las personas según su apariencia física, y los del siglo XX fueron adoptando el criterio de la lengua materna, ahora resulta evidente que también es preciso tomar en cuenta otros criterios, empezando por el subjetivo (autoidentificación). El presente ensayo no pretende abordar este asunto, pero sí señalar la dificultad de pretender una línea continua en el señalamiento del sujeto “indígena” a lo largo de nuestra historia.

Por lo demás, dicha población, si bien es cuantificada de manera distinta según la metodología o criterios que se empleen, habría disminuido en términos relativos a lo largo del siglo XX.

Cuadro 6
Evolución de la población indígena según lengua materna distinta del castellano, 1940-1993

Año	Cantidad	Porcentaje
1940	2.673.888	51
1961	2.970.394	36
1972	3.357.971	28
1981	3.543.285	24
1993	3.742.172	20

Fuente: Castro, 2009.

Sin embargo, muchas de esas personas, ya no comprendidas entre los “indígenas”, distan de no estar vinculadas con esas poblaciones. La inter y transculturalidad en el país muestra relaciones e identidades complejas.

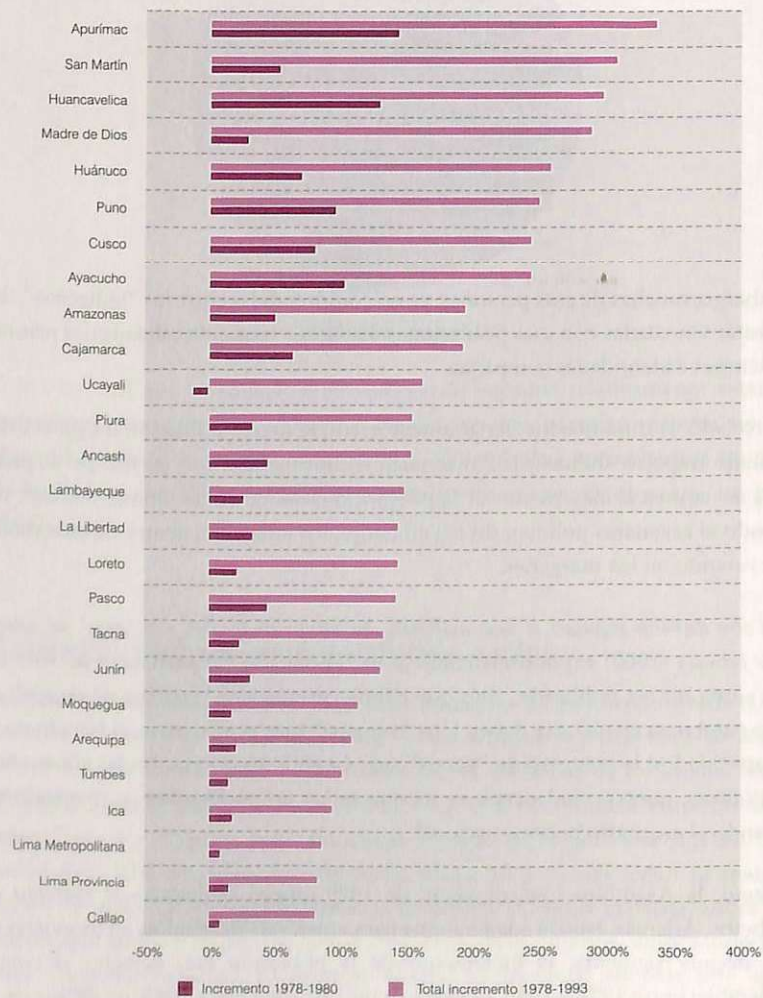
Por otro lado, si miramos los departamentos con la mayor población indígena del país (el llamado trapecio andino y la Amazonía), comprobamos que: (a) han participado de manera sustantiva al incremento de la población electoral en las últimas décadas, transformando el escenario político; (b) sin embargo, los indígenas, dentro de esos cambios, siguen estando en los márgenes.

En *El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la ‘crisis’ del sistema de partidos peruano* (2009) explicamos cómo la incorporación del analfabeto no solo significó la suma de esa población, sino que habría cerrado una “ventana de escape” en el mundo rural para ejercer ese deber. Una “ventana” que, por su parte, el Estado no tuvo ni la capacidad ni la voluntad de “cerrar” más en años anteriores. En las zonas andinas y amazónicas, nuevos ciudadanos se incorporarían en pocos años de manera masiva, cambiando el escenario político nacional.

En efecto, la Asamblea Constituyente de 1979 otorgó el derecho al sufragio a los analfabetos. Además, bajó la edad mínima para votar, estableciéndola en dieciocho años. En la década siguiente, el incremento de la población con derecho al voto fue considerable: entre 1978 y 1980, se elevó en un 29%; de 1980 a 1985, en 28%, y de 1985 a 1990, en 21% (Del Águila 2009: 49). Si desagregamos esas cifras, comprobamos un aumento mucho mayor en Apurímac, San Martín, Huancavelica y otros departamentos

andinos y amazónicos. Así, por ejemplo, en Apurímac, el aumento de electores entre 1978 y 1993 superó el 340%, con un incremento de la población (1981-1993) de apenas el 15,5% (Del Águila, 2009:52).

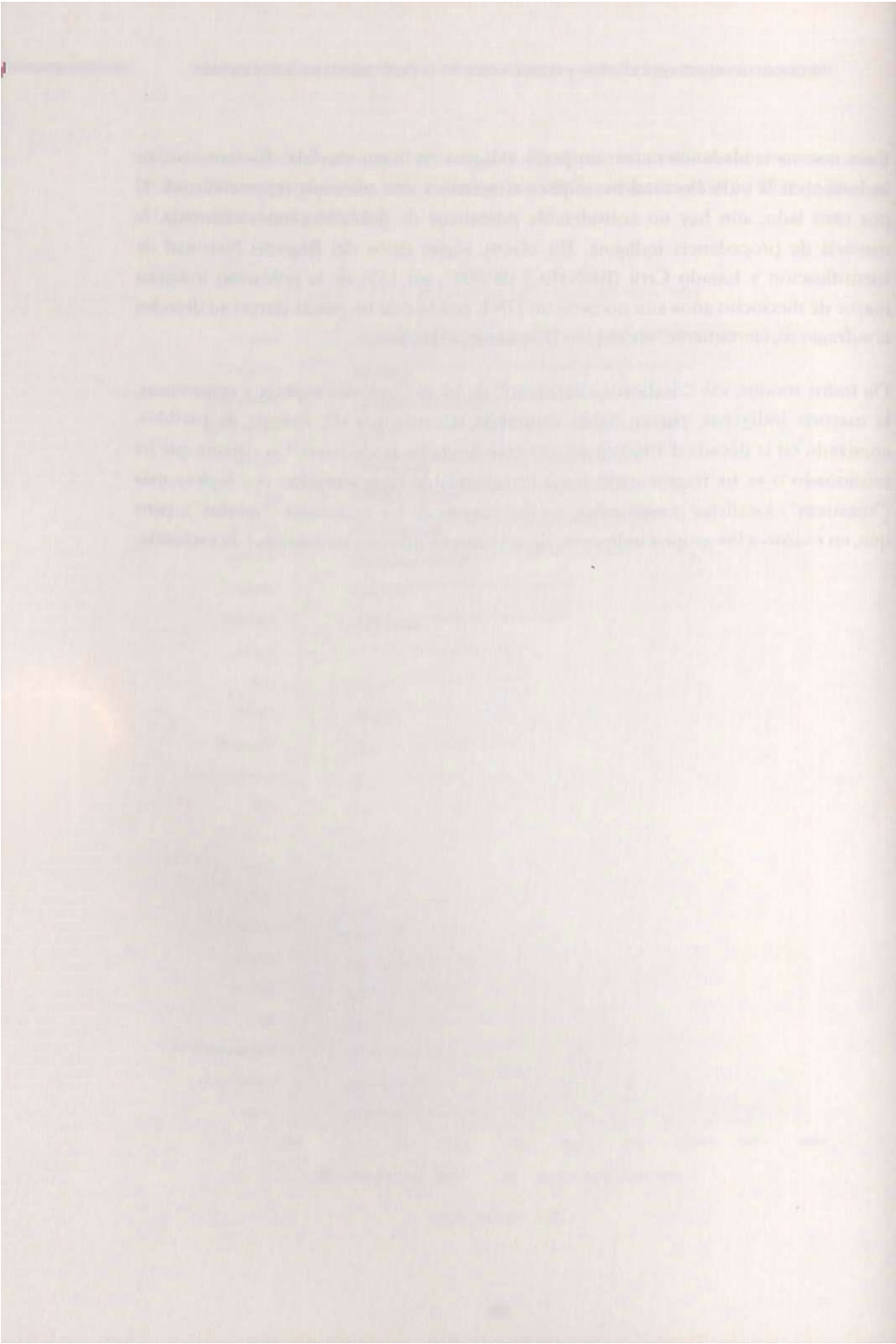
Gráfico 6
Incremento de electores por departamentos 1978-1993



Fuente: Del Águila, 2009.

Esos nuevos ciudadanos tienen un perfil indígena en buena medida⁷. Ciertamente, su inclusión en la vida electoral no implica el acceso a una adecuada representación. Y, por otro lado, aún hay un considerable porcentaje de población indocumentada, la mayoría de procedencia indígena. En efecto, según datos del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) de 2007, un 15% de la población indígena mayor de dieciocho años aún no tiene un DNI, con lo cual no puede ejercer su derecho al sufragio ni, ciertamente, ser elegido (Espinosa, 2011: 43).

De todos modos, ese “desborde ciudadano” de las poblaciones andinas y amazónicas, la mayoría indígenas, parece haber cambiado la estructura del sistema de partidos, enraizado en la década d 1960 en un universo limitado de electores. Un sistema que ha erosionado o se ha fragmentado hacia estructuras de representación con lógicas más (“mestizas”) localistas o regionales, en detrimento de las nacionales (“criollas”), pero que, en cuanto a los grupos indígenas, sigue manteniendo una racionalidad de exclusión.



Capítulo 2

El sistema de la cuota electoral indígena en la Amazonía: problemas y limitaciones

Óscar Espinosa de Rivero

En la última década se viene aplicando en el Perú un sistema de cuotas para la participación electoral de la población indígena a partir de la Ley 27734 del año 2002; sin embargo, esta medida no está cumpliendo con sus objetivos de lograr una mayor equidad y participación de la población indígena en las instancias de gobierno. En el presente texto se analiza la participación política electoral de la población indígena de la Amazonía peruana. También se discuten los principales problemas que se han generado a partir de la aplicación de este sistema de cuotas, así como algunas alternativas posibles para garantizar una mejor institucionalidad política peruana que tome en consideración la diversidad étnica y cultural del país.

Según la Constitución vigente, el Estado peruano reconoce la pluralidad étnica y cultural de la nación (Constitución de 1993, artículo 2, inciso 19). Sin embargo, esta diversidad se expresa solamente en la música, las danzas o la comida, pero no en la institucionalidad del Estado ni en la representación política de esta diversidad. Por ejemplo, en el caso de los pueblos indígenas amazónicos, por primera vez, en el año 2011 ha sido elegido un representante indígena amazónico en el Congreso de la República.

Una de las medidas tomadas por el Estado peruano para promover la representación de las comunidades indígenas en las instancias de gobierno local y regional fue la Ley 27734 del año 2002. Esta ley estableció un sistema de cuotas por el cual, por lo menos el 15 por ciento de candidatos en las listas electorales tienen que ser indígenas en el caso de ser lugares donde exista población indígena. Sin embargo, después de una década de aplicación parece ser que este dispositivo legal no ha cumplido el objetivo de lograr una mejor representación de la población indígena amazónica en las instancias de gobierno.

En las próximas páginas presentaremos un breve recuento de la historia de la participación electoral por parte de la población indígena amazónica en el país desde 1979, para luego discutir las dificultades que existen en la aplicación del sistema de cuotas para la población indígena amazónica en el país durante la última década. Al respecto,

brindaremos algunos argumentos para indicar los motivos del fracaso de la implementación del sistema de cuotas, y presentaremos algunas ideas de alternativas que podrían ayudar a que efectivamente las instituciones políticas peruanas expresen la diversidad étnica y cultural del Perú.

1. La participación electoral de los indígenas amazónicos

La participación electoral indígena en la región amazónica es reciente en el Perú. Si bien es cierto que hubo algunas medidas para incluir el voto de los indígenas en ocasiones anteriores (Del Águila, 2012), se podría afirmar que las primeras elecciones en que realmente los indígenas participaron, tanto como electores como candidatos fueron las que tuvieron lugar el año 1983, luego de que la Constitución de 1979 aprobara el derecho al voto para los analfabetos⁸. Desde entonces vienen participando en los distintos procesos electorales peruanos en los ámbitos local, regional y nacional.

1.1. Las elecciones distritales y provinciales

Desde el año 1983 han sido elegidos aproximadamente unos cien alcaldes indígenas, tanto en el ámbito distrital como en el provincial (Espinosa 2011)⁹. Este número podría parecer alto, pero en realidad el promedio de alcaldes indígenas elegidos en cada proceso electoral oscila entre diez y doce, lo que constituye un número muy bajo de autoridades indígenas si tomamos en consideración que en veintitrés distritos de la Amazonía peruana la población indígena constituye la mayoría, y que existen comunidades indígenas amazónicas en un total de 126 distritos (Espinosa 2011)¹⁰. Estos datos nos indican, pues, que en cada elección solamente en la mitad de distritos con mayoría de población indígena se ha elegido alcaldes indígenas. Si además introducimos la variable de género, las cifras se hacen más radicales, en la medida en que solamente ha habido tres alcaldesas indígenas: dos que han sido elegidas en el último proceso electoral del año 2010 y una tercera que ocupó la alcaldía luego de ser declarada vacante.

1.2. Las elecciones regionales

En el caso de los gobiernos regionales, los indígenas amazónicos han participado desde el primer momento en que se inició el proceso de regionalización durante el primer gobierno del presidente García. En este caso, las regiones incluían como parte de su

gobierno una Asamblea Regional como instancia parlamentaria que tenía funciones legislativas y fiscalizadoras al interior de su jurisdicción. Según la Ley de Bases de la Regionalización (Ley 24650) de 1987, esta Asamblea Regional estaba conformada por tres tipos de representantes: (1) los alcaldes provinciales, (2) los representantes elegidos por sufragio directo, y (3) los delegados de las instituciones representativas de las actividades económicas, sociales y culturales de la región. Este tercer grupo incluía representantes agrupados en ocho categorías de instituciones distintas. Las comunidades nativas o indígenas de la Amazonía formaban parte de la categoría correspondiente a las organizaciones campesinas. En total, había nueve representantes de las comunidades nativas oficialmente reconocidos para ser parte de estas Asambleas Regionales. Este proceso de regionalización, como sabemos, terminó con el autogolpe de Alberto Fujimori en abril de 1992.

La experiencia truncada del proceso de regionalización de 1989 a 1992 nos proporciona una alternativa interesante para pensar las posibles formas de representación indígena en las instituciones políticas peruanas. Los miembros de la Asamblea Regional se elegían de manera distinta: un porcentaje de los parlamentarios regionales eran elegidos directamente a través de un proceso electoral universal, mientras que un porcentaje de sus miembros eran elegidos a través de sus propias organizaciones. Este era el caso, además, de los representantes de las comunidades nativas. En otros países latinoamericanos, como Bolivia, Colombia y Nicaragua, existen circunscripciones electorales similares para asegurar un porcentaje mínimo de escaños para representantes indígenas en sus respectivos parlamentos.

El proceso de regionalización, interrumpido por el autogolpe del presidente Fujimori en 1992, se retomó con modificaciones en el año 2001. En esta nueva etapa, también los indígenas amazónicos han participado activamente como electores y como candidatos. En este proceso, sin embargo, se eliminó la Asamblea Regional, y en su lugar se crearon los cargos de consejeros regionales que funcionan más como regidores municipales que como congresistas. El número de representantes también se redujo, y se eliminó la participación directa de los alcaldes provinciales y de los representantes de las organizaciones de la sociedad civil de la región, de tal manera que los actuales consejeros regionales son elegidos todos por sufragio directo y utilizando la cifra repartidora para fijar la cantidad de escaños correspondientes a los distintos partidos o movimientos políticos de acuerdo al número de votos obtenidos por cada lista. Al respecto, la actual ley vigente que regula las elecciones para los consejeros regionales es la Ley de Elecciones Regionales (Ley 29470) del año 2009.

Desde el año 2002 hasta la fecha se han producido tres procesos electorales para elegir a autoridades regionales. En estos procesos electorales, ya estando vigente el sistema de cuotas para la población indígena, se han elegido entre ocho y doce consejeros regionales por vez: En el año 2002 se eligió a un total de ocho consejeros regionales en siete regiones, en el año 2006 se eligió a once consejeros en seis regiones, y en el año 2010 se eligió a doce consejeros en siete regiones (cuadro 1).

Cuadro 1
Consejeros regionales elegidos por años y regiones

Departamento	2001	2006	2011
Amazonas	1	2	2
Cajamarca			3
Junín	1	2	2
Loreto		1	1
Pasco		2	1
San Martín		1	1
Ucayali	1	3	2
Total	3	11	12

Elaboración propia.

Aparentemente, en términos numéricos la representación indígena no estaría mal del todo. Eventualmente, su sola presencia también permite recordar al gobierno regional la existencia de comunidades indígenas en su territorio, aunque la mayoría de veces la opinión o las iniciativas de los consejeros regionales indígenas no sean tomadas en cuenta. Generalmente, los o las consejeras indígenas constituyen una minoría absoluta al interior de los gobiernos regionales, incluso cuando fueron elegidos como parte de la lista electoral ganadora, cosa que no siempre ocurre. En todo caso, las limitaciones propias de la gestión de los consejeros regionales no está directamente relacionada al problema de la cuota indígena, aunque sí debería llevar a repensar las formas institucionales en que se busca garantizar los derechos de las comunidades indígenas y su bienestar.

Uno de los principales problemas con el sistema de cuotas en las elecciones que se realizan a nivel regional radica en la arbitrariedad con la que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) o los Jurados Electorales Especiales (JEE) determinan la aplicación de la norma. Por ejemplo, en el último proceso electoral del año 2010, provincias como Datém del Marañón (Loreto) o Purús (Ucayali), con una importante población indígena, no fueron incluidas en la aplicación de la cuota para candidatos a consejeros regionales. Sin embargo, en las elecciones del año 2006 sí se incluyó a la provincia del

Datém del Marañón. ¿Por qué en un proceso electoral se incluye a una provincia, y en el siguiente proceso no? Sobre este punto volveremos más adelante.

1.3. Las elecciones nacionales

Finalmente el tercer espacio de participación electoral es el nacional. En el año 1992, por primera vez, se presentó un candidato indígena para elecciones al Congreso, que en este caso era el Congreso Constituyente Democrático (CCD) que hacía las veces de asamblea constituyente. Desde entonces, se han presentado un total de diecinueve candidatos al Congreso (incluyendo al que postuló en 1992): en los años 1992 y 1993 se presentó solamente un candidato; en el año 1995 también se presentó solamente uno; en las elecciones del año 2000 se presentaron dos, en las del 2001 fueron cinco candidatos, en el 2006 fueron solamente cuatro, y finalmente el 2011 el número subió a seis¹¹. Fue en este último proceso electoral que finalmente, como mencionamos anteriormente, que salió elegido, por primera vez, un congresista indígena amazónico: el señor Eduardo Nayap Kinin. Es importante notar, además, que en este caso, el señor Nayap fue elegido gracias al voto preferencial. Por lo que cabría preguntarse qué medidas de acción afirmativa se tendrían que dar para compensar la eliminación del voto preferencial, si es que se llega a aprobar, tal como se viene discutiendo hoy en día, esta reforma electoral.

Cuadro 2
Candidatos al Congreso por regiones y años

Departamento	1992	1995	2000	2001	2006	2011
Amazonas		1	1	2	1	3
Pasco						1
Ucayali	1		1	3	3	2
Total	1	1	2	5	4	6

Elaboración propia.

En el caso de las elecciones al Congreso de la República no se aplica la cuota nativa, aunque sí la cuota de género. Por ello, los partidos no están obligados a presentar candidatos indígenas. Si nos atuviéramos al total de la población indígena amazónica en relación a la población peruana, en términos numéricos debería haber en el Congreso de la República por lo menos dos o tres congresistas indígenas de la Amazonia.

Pero además, existen otros obstáculos para lograr una representación más adecuada en el Congreso Nacional. Por ejemplo, el voto por distrito electoral múltiple —es decir,

por regiones— no favorece a los candidatos indígenas. Resulta interesante saber, por ejemplo, que en el único caso de elecciones con distrito electoral único en el que participó un candidato indígena —las elecciones al CCD en 1992— este candidato, originario de Ucayali, sacó más votos en Lima y Arequipa que en Ucayali.

2. El sistema de cuotas

El sistema de cuotas electorales para la población indígena en el Perú se estableció a partir de la Ley 27734 del año 2002. Desde entonces, esta ley se viene aplicando en los procesos electorales, incluyendo el último del año 2010, pero con muchas dificultades.

En primer lugar, existen dificultades para determinar quién o quiénes son candidatos indígenas. La información presentada por los partidos o movimientos políticos al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) o a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la mayoría de veces no contiene información suficiente o no es suficientemente clara al respecto. Solamente en los casos en que el JNE o los Jurados Electorales Especiales han determinado la aplicación de la cuota indígena, es que se ha colocado explícitamente en el padrón que se trata de un candidato o candidata indígena. Esto es importante remarcarlo, porque no todos los candidatos indígenas han hecho uso del sistema de cuotas¹². Ahora bien, este criterio formal no es del todo fiable, ya que algunos partidos o movimientos políticos han presentado candidatos que no son indígenas amazónicos para cumplir con el requisito obligatorio de la cuota. En algunos casos, esta situación ha sido descubierta y las listas han sido impugnadas o tachadas, pero en otros casos no.

Los criterios para determinar quién puede ser un candidato indígena no resultan, pues, del todo claros, ni para los partidos políticos, ni para el JNE o la ONPE, ni tampoco para los analistas e investigadores. Así, por ejemplo, Javier Echevarría (2001) en su tesis sobre la representación política indígena utiliza el criterio de los apellidos “indígenas”. El problema con este criterio es que, si bien es cierto que en algunos lugares u ocasiones el apellido puede ayudar a identificar a un candidato indígena, en el Perú muchos indígenas tienen apellidos comunes a cualquier otra persona de origen peruano o incluso hay casos con apellidos de origen extranjero, lo cual invalida este criterio.

¿Cómo saber, entonces, si un candidato es o no indígena? En realidad, no existe una respuesta definitiva. Cuando me ha tocado analizar la participación electoral indígena he utilizado los siguientes criterios para determinar si un candidato o candidata es indígena: (1) que en la lista electoral se establezca explícitamente como cumpliendo la cuota

indígena (es decir, cuando dice “nativo”); (2) que exista alguna referencia en las hojas de vida que indiquen que dicho candidato es indígena, como por ejemplo: lugar de nacimiento o residencia, ser profesores bilingües, si han participado o han sido dirigentes en alguna organización indígena; y finalmente, (3) en algunos casos, la duda se ha resuelto debido a que los conozco personalmente o conozco a personas que los conocen.

Evidentemente, ninguno de estos criterios logra resolver necesariamente de manera satisfactoria si los candidatos son o no indígenas. La única manera de hacerlo sería que los partidos o movimientos políticos que los presentan como candidatos lo indiquen de manera explícita en el momento de su inscripción formal. Al respecto, el JNE, a través de la Resolución 2174-2010-JNE ha intentado resolver este problema al solicitar esta información en la ficha de inscripción de los candidatos. Sin embargo, el problema que podría surgir al respecto es que muchas veces los candidatos –o a veces también los partidos o movimientos políticos– ocultan su identidad indígena por temor a ser discriminados. No podemos olvidar que en el país hemos sufrido durante siglos prácticas abiertamente discriminatorias y racistas, que además, no han desaparecido del todo en nuestra sociedad. El hecho de identificar a una persona como “indígena” o que ella se autodefinen como tal puede ser motivo de discriminación en el mismo proceso electoral o fuera de este, incluso en la vida cotidiana. Por ello, muchas personas en el país, evitan expresar su identidad étnica o cultural por temor al desprecio y el maltrato.

Si se analizan las listas inscritas en el JNE en el proceso electoral del 2010, se puede apreciar el cumplimiento formal a la Resolución N° 254-2010-JNE, que estableció las cuotas para las listas de candidatos para consejeros regionales y regidores provinciales. Sin embargo, dicha resolución no fijó la cuota para las listas para regidores distritales y omitió establecer cuotas en provincias con población indígena mayoritaria como es el caso de Dátem del Marañón (Loreto) o Purús (Ucayali). Este punto, como hemos mencionado antes, resulta crucial. No existe de parte del JNE una política clara sobre la aplicación de la norma, de tal manera que en cada proceso electoral, se elige aplicar en provincias distintas. En realidad, lo más adecuado sería que en todas las provincias con población indígena se aplique la ley de cuotas, no solamente para las elecciones de regidores provinciales –tal como se hace en la actualidad–, sino también para la de consejeros regionales, ya que en la actualidad se aplica a algunas provincias de la región, pero no a todas las que tienen población indígena.

Pero más allá del correcto funcionamiento del sistema en este último proceso electoral, en general existe mucho descontento frente al sistema de cuotas implementado en el Perú, que en términos prácticos no favorece a los indígenas por varias razones, y por lo tanto, va en contra del objetivo mismo de la ley de cuotas.

En primer lugar, porque al igual que los otros sistemas de cuotas establecidas en la legislación electoral peruana, como las de género y juventud, se trata de cuotas en las listas de candidatos y no en la de autoridades elegidas. Si realmente se quisiera implementar medidas reales de acción afirmativa, se tendría que fijar un número fijo de escaños para regidores, consejeros o congresistas a ser elegidos en representación de las mujeres, los jóvenes o los indígenas como ocurre en otros países.

El sistema de cuotas ha creado además, lo que se ha bautizado en algunas regiones como “el relleno”, es decir, la ocupación de los últimos puestos en las listas destinados principalmente a los candidatos indígenas. Este es el caso analizado por Mattias Borg para el proceso electoral del año 2006 en Ucayali.

Pero además, en un gran número de listas, lo que han hecho los partidos o movimientos políticos es asignar a la misma persona todas las cuotas, de tal manera que abundan los casos en que la cuota es representada por una mujer indígena menor de 29 años de edad. Pero lo más grave es que a estas candidatas se les ubica en los últimos lugares de la lista de tal manera que las posibilidades reales de que salgan elegidas son muy remotas. Incluso en el caso de que se trate de la lista ganadora, el último lugar generalmente no llega a obtener ningún cargo ya que se aplica al mismo tiempo la cifra repartidora. Y se han presentado casos también, en los que habiendo sido elegida una mujer indígena joven como regidora, esta ha sido utilizada por el alcalde o los otros regidores como asistente o incluso como personal de limpieza del local municipal, reproduciéndose así, dentro del gobierno municipal, el machismo y el racismo presentes en la sociedad peruana.

Otra perversión de la ley de cuotas consiste en la fragmentación del movimiento indígena. Antes de la existencia de las cuotas, muchos partidos no invitaban a participar en sus listas a candidatos indígenas, de tal manera que aquellos que lo hacían tenían un interés real en contar con candidatos indígenas: sea porque se trataba de listas organizadas por los propios indígenas o porque se establecían alianzas con las organizaciones indígenas. De esta manera, los electores indígenas tenían mayor claridad respecto a la posición de los distintos partidos o movimientos políticos frente a los intereses o la agenda política indígena. Sin embargo, hoy en día, con el sistema de cuotas, todos los partidos tienen la obligación de contar con candidatos indígenas, lo que hace que los electores indígenas repartan sus votos entre sus conocidos con la esperanza de que alguno salga elegido, sin tomar en consideración los lugares que ocupan, la cifra repartidora o los planes de gobierno o ideología del partido por el que votan.

En algunas regiones también se produce otro efecto perverso estrechamente vinculado al anterior: la concentración en unas cuantas comunidades de la provisión de candidatos para todas las listas electorales. Al respecto, hay casos extremos como el que ocurre en la provincia de San Ignacio en Cajamarca. En esta provincia solamente hay dos comunidades indígenas tituladas¹³ que tienen que proveer de candidatos a regidores y consejeros regionales: así, tienen que proveer tres candidatos titulares a consejeros regionales, más tres candidatos accesorios por cada lista que postula a la región de Cajamarca, además de dos candidatos a regidores provinciales por la provincia de San Ignacio. En este proceso electoral del 2010, se inscribieron nueve listas para las elecciones regionales y ocho listas para las elecciones provinciales, sumando un total de 70 candidatos indígenas diferentes que tienen que provenir de un total de 441 electores. En otras palabras, el 16 por ciento de los indígenas amazónicos con DNI que viven en Cajamarca han sido candidatos; es decir, prácticamente uno de cada cinco.

3. A modo de conclusión

Resulta urgente, revisar el sistema de cuotas para la población indígena amazónica que se viene aplicando a partir de la Ley 27734. La aplicación de este sistema en los procesos electorales de la última década muestran las limitaciones de esta normativa. Es indudable la necesidad de mantener medidas de acción afirmativa que busquen equilibrar las injusticias seculares en contra de los pueblos indígenas del país, pero a través de medidas que realmente logren a corto, mediano y largo plazo favorecer una mejor participación y representación indígena en el proceso electoral y en la institucionalidad política peruana.

Las últimas elecciones, así como la historia de la participación electoral y de las autoridades indígenas distritales y municipales en la Amazonía peruana demuestran interés activo por los indígenas amazónicos en ser parte del gobierno y en buscar un Estado que exprese mejor la diversidad étnica y cultural del país. Sin embargo, es importante recordar también que todavía hay sectores importantes de la población indígena que desconfían de este sistema. No hay que olvidar que la política electoral es solamente una de las muchas formas posibles en que los indígenas amazónicos viven y expresan su vida política.

Es necesario, pues, que el Estado peruano responda a estas expectativas generando nuevas formas de institucionalidad que aseguren una mejor representación política de la población indígena amazónica. Al respecto, a lo largo de este texto se han sugerido

varias posibilidades, pero una de las más eficaces sería la de asegurar el acceso real a los cargos de gobierno: ya sea a través de la reserva de un número determinado de escaños para la población indígena y no solamente un porcentaje de puestos en las listas de candidatos, o bien, en el caso del Congreso de la República, a través de la creación de un distrito electoral indígena que funcione de manera autónoma a las jurisdicciones regionales ya establecidas.

Finalmente, en términos de reformas de más largo alcance, el Perú, a diferencia de otros países latinoamericanos, se encuentra hoy en día a la zaga en materia de legislación y de políticas públicas para los pueblos indígenas. A diferencia de otros Estados en la región, no se están discutiendo reformas sustantivas para asegurar verdaderos espacios de autogobierno y representación indígena, tanto en el ámbito local, regional y nacional. Tampoco se ha discutido la posibilidad de crear municipios indígenas o de revisar a fondo la Ley Orgánica de Municipalidades para hacerla más compatible con la realidad de las comunidades indígenas del país.

Por el contrario, la legislación actual no es favorable a la población indígena, y resultan urgentes cambios, no solamente con respecto a la ley de cuotas o a los requisitos para inscribir partidos o movimientos políticos, sino sobre todo en la institucionalidad misma de los gobiernos locales, regionales y nacional, si es que se quieren respetar adecuadamente los derechos indígenas y lograr ser verdaderamente, como dice la Constitución Peruana, un país que reconoce y valora su diversidad étnica y cultural.

Capítulo 3

Las comunidades campesinas y la cuota indígena

Laureano del Castillo

Hasta 1969, año en que se promulgó la Ley de Reforma Agraria, solo se hablaba en el Perú de comunidades de indígenas; desde entonces, se distinguió entre comunidades campesinas y nativas. Años más tarde, sobre todo al ratificarse el Convenio 169 de la OIT, se empezó a utilizar la expresión “pueblos indígenas”. La falta de claridad sobre estos conceptos llevó a que, en la reforma constitucional de 2002, el artículo constitucional 191 se refiriera en forma confusa a la representación de “comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales”, error que luego se corrigió, incluyendo en el listado también a las comunidades campesinas. La última modificación constitucional de 2005, sin embargo, no ha superado las dificultades conceptuales y, por el contrario, se ha mantenido y desarrollado en la legislación electoral la confusión, limitando la representación de las comunidades campesinas, pese a su importancia en el mundo rural.

1. Introducción

En el presente trabajo revisaremos la forma como la legislación peruana trata el tema de la participación de las comunidades campesinas en dos niveles de gobierno: los gobiernos regionales y los gobiernos locales, destacando la poca claridad con la que tanto los reformadores de la Constitución como los legisladores han actuado. Esa falta de claridad tiene que ver en lo fundamental con dos hechos. De un lado, las variaciones en el tiempo en la denominación de las comunidades indígenas, y del otro, en la incorporación en nuestra legislación del término *pueblos indígenas*, debido sobre todo a la influencia de la aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Esa falta de claridad se expresa en el mismo tratamiento que se ha dado al tema de la participación de las comunidades y pueblos indígenas u originarios, al que se ha denominado cuota nativa, lo que a nuestro entender refleja una percepción limitada de

los actores en juego y por ende, el desconocimiento de un grueso número de personas, organizadas en torno a las denominadas comunidades campesinas.

2. Ciudadanía, ciudadanía indígena y pueblos indígenas

La ciudadanía es un concepto relativamente reciente en la historia. Bernal (1996: 232) afirma que “para reconocer que todos puedan ser ciudadanos, hay que aceptar primero que todos puedan ser libres e iguales, cuando menos para el Derecho. Esto último tiene apenas doscientos años de legitimidad en el mundo al que pertenecemos”. En efecto, “la ciudadanía se instaura a partir de los procesos de luchas que culminaron en la Declaración de los Derechos Humanos, de los Estados Unidos de América del Norte, y en la Revolución Francesa. Esos dos eventos rompieron el principio de legitimidad que regía hasta entonces, basado en los deberes de los súbditos” (Pinsky y Bassanezi, 2003: 109).

El concepto de ciudadanía es también consustancial al desarrollo del Estado moderno, es decir, a la forma de organización social y política fruto del desarrollo, básicamente seguido en Europa y que fuera traído a América con la independencia de España.

Así, siguiendo en buena medida la pauta marcada por la Constitución de Cádiz de 1812, nuestras constituciones, desde los inicios del siglo XIX, tendieron al reconocimiento universal de la condición ciudadana a todos los peruanos. Aunque inicialmente se reconoció en el Perú el derecho al sufragio a los indígenas, a fines del siglo XIX se lo recortó. Una de las razones principales que se invocó en su momento para desconocer ese derecho fue la manipulación de la que eran objeto los indígenas, lo que se ha interpretado como el tratamiento de ellos como menores de edad. El proceso de democratización vivido en nuestra sociedad en las últimas décadas ha significado reconocer plenamente los derechos de los analfabetos al sufragio, y por esta vía, a los indígenas (derecho restituido para las elecciones a una Asamblea Constituyente en 1978), así como, con algunas restricciones, su derecho a ser elegidos.

Pero, mientras la construcción de la noción de ciudadanía en la realidad de los países europeos y en Norteamérica ha permitido superar (formalmente) diferencias como las de clase, culturales y étnicas, los estudios sociológicos e históricos muestran que en nuestro país se presenta una distancia entre la ciudadanía en el plano formal y su ejercicio en el plano real. En ese sentido, como afirman Pinsky y Bassanezi (2003: 9):

Ciudadanía no es una definición estanca, sino un concepto histórico, lo que significa que su sentido varía en el tiempo y en el espacio. Es muy diferente ser ciudadano en Alemania, en los Estados Unidos o en el Brasil (para no hablar de los países en que la palabra es tabú), no solo por las reglas que definen quién es o no titular de ciudadanía (por derecho territorial o de sangre), sino también por los derechos y deberes distintos que caracterizan al ciudadano en cada uno de los Estados-naciones contemporáneos.

En los últimos años se ha ido construyendo una noción que complejiza la definición de ciudadanía, para incorporar la situación de los integrantes de los pueblos indígenas. Cuestionando la idea clásica de ciudadanía, basada en la homogeneidad de los integrantes de la sociedad y de la armonía de la sociedad, algunos hablan de ciudadanía étnica o de ciudadanía indígena (Vega, 2009).

Refiriéndose al caso del Ecuador, Ilaquiche (2001) afirma que:

Las demandas formuladas por los pueblos indígenas constituyen justamente demandas de “ciudadanía diferenciada” y plantean serios desafíos a la concepción de ciudadanía imperante en el país, ya que la concepción de ciudadanía universal que se ha pretendido crear desde la conformación de los Estados independientes (1830), es fundamentalmente injusta porque ha conducido a la opresión, a la exclusión, y al olvido de grupos importantes de la población.

Tratando de mirar los procesos sociales en distintos países latinoamericanos, contraponiéndolos con la concepción tradicional de ciudadanía, Zamosc (2008: 5) anota:

Pero en la tradición liberal moderna, desde la cual escribía Marshall, los derechos ciudadanos son vistos como universales e individuales, en el sentido de que corresponden a todos por igual y su ejercicio es una atribución de los individuos como tales. El planteamiento de derechos especiales para los indígenas implica una contradicción para esa tradición liberal, ya que se trata de derechos colectivos; es decir, de prerrogativas a las cuales solo tienen acceso los individuos que pertenecen a una colectividad particular. Marshall mismo enfrentó el problema cuando analizó los derechos obreros de contratación y negociación colectivas.

En nuestro país, el tema indígena cobró mucha fuerza en las primeras décadas del siglo XX, dando pie al llamado movimiento indigenista, pero por distintas razones perdió vigencia. Sin embargo, en buena medida por la aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y su ratificación por el Perú en 1995, el tema indígena ha resurgido en nuestro país.

Quiénes forman parte de los pueblos indígenas es una pregunta difícil de responder en el Perú, en buena cuenta por los cambios legislativos que traducen las diversas aproximaciones al tema. En efecto, Gamboa et al. (2009: 20) consideran que, en el Perú, a los pueblos indígenas se los denomina de diferentes maneras, agregando que “nuestra Constitución clasifica a los Pueblos Indígenas como Comunidades Nativas, Comunidades Campesinas y Pueblos Originarios. No podemos olvidar que en nuestro país existen Pueblos Indígenas que mantienen contacto con la sociedad nacional (comunidades nativas y campesinas), y también tenemos a nuestros hermanos los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial”. Un conocido autor peruano precisa, con mayor rigor, que “un pueblo indígena es necesariamente unidad sociocultural autoafirmada” (Ballón, 2004: 21).

3. Los cambios en nuestra legislación

Para entender esa diversidad de términos para referirse a los pueblos indígenas en nuestra legislación es preciso revisar la evolución seguida desde inicios del siglo XX.

En efecto, tras casi un siglo de desatención oficial e intentos por desaparecerlas, la Constitución de 1920 reconoció en el artículo 58 la existencia legal de las llamadas comunidades de indígenas e inició el tratamiento proteccionista de sus tierras (artículo 41). La Constitución de 1933 reiteró el reconocimiento legal de las comunidades de indígenas, dotándolas de personalidad jurídica (art. 207) y desarrolló más el régimen de protección de sus tierras (art. 209). En cumplimiento de esas normas se aprobó, mediante sendos decretos supremos, en 1961 el Estatuto de Comunidades Indígenas del Perú, y en 1966 el Nuevo Estatuto de Comunidades Indígenas del Perú, como recuerda Castillo (2007: 23) en un exhaustivo recuento histórico del tratamiento de este tema.

Desde la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, en junio de 1969, nuestra legislación distinguió entre comunidades campesinas y comunidades nativas, dejando de lado la denominación anterior de comunidades de indígenas. En el mensaje pronunciado por el general Velasco el día de la aprobación de esa ley se anunció el cambio de la denominación de la fiesta Día del Indio por la del Día del Campesino, debido al carácter peyorativo de las expresiones indio e indígena: “[...] la Ley de reforma agraria ha dado su respaldo a esa gran masa de campesinos que forman las comunidades indígenas que a partir de hoy —abandonando un calificativo de resabios racistas y de prejuicio inaceptable— se llamarán comunidades campesinas” (Velasco, 1970).

La Constitución de 1979, al ocuparse de las comunidades, adoptó la distinción y por eso en sus artículos 161 a 163 se refirió a las comunidades campesinas y nativas. Similar tratamiento otorgó la Constitución de 1993, en su artículo 89, aunque modificando sustancialmente el régimen de protección de sus tierras.

En lo que toca a la legislación especial, en 1970 se aprobó, mediante decreto supremo, el Estatuto Especial de Comunidades Campesinas, mientras que en 1974 se promulgó la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, Decreto Ley 20653, la que fue reemplazada en 1978 por la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, decreto Ley 22175. En 1987 se aprobaron las Ley General de Comunidades Campesinas, 24656, y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas, 24657.

La institucionalidad pública durante esos años respondió a la distinción entre ambas comunidades —Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas y luego el Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Campesinas (INDEC)—. Curiosamente, recién desde la creación de la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas al interior del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, en 1998, durante el gobierno de Alberto Fujimori, se retomó oficialmente la expresión “indígena”. La suerte de los organismos públicos creados en los años recientes —la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (CONAPA) y el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA)— reflejó la poca importancia que los gobiernos anteriores dieron al tema de los pueblos indígenas (Castillo y Del Castillo, 2010).

Con estos antecedentes, en los años recientes, sobre todo al surgir protestas por la aplicación de la consulta previa, tal como obliga la ratificación en 1995 del Convenio 169 de la OIT, se generó el debate en torno a la aplicación de dicho mecanismo a las comunidades campesinas. Resulta importante en este punto reproducir algunos extractos de un informe de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe de la CEACR 20089/79ª reunión), citado en un informe de la Defensoría del Pueblo (2009: 39-40):

La Comisión nota que según las comunicaciones habría diferentes grados de aplicación del Convenio según la denominación de la comunidad. Observa, además, que la terminología utilizada en las diferentes leyes genera confusión y que la denominación o diferentes características de los pueblos no afectan su naturaleza en lo que concierne al Convenio si se encuentran comprendidas en el artículo 1, párrafo 1), del Convenio.

[...] La Comisión considera que, en la medida en que las comunidades campesinas reúnen los requisitos del artículo 1, párrafo 1, del Convenio, deben gozar de la protección integral del Convenio independientemente de las diferencias o similitudes con otras comunidades, e independientemente de su denominación¹⁴.

La conclusión a la que arriba la Defensoría del Pueblo respecto de las comunidades campesinas y nativas, en el informe citado, es que “independientemente de la denominación empleada, lo que importa es su reconocimiento como sujetos de derechos, individuales y colectivos, reconocidos a nivel nacional e internacional, teniendo en cuenta los criterios objetivo y subjetivo del Convenio 169” (Defensoría del Pueblo, 2009: 42).

Esa conclusión, por lo demás, no solo resulta estando más apegada al texto del Convenio 169 de la OIT sino también al reconocimiento de nuestra sociedad como pluriétnica y pluricultural, contenida en el inciso 19 del artículo 2 de la Constitución de 1993: “[Toda persona tiene derecho] a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación”.

4. Descentralización y “cuota nativa”

Tomando en cuenta la falta de rigurosidad en nuestra legislación respecto de la población indígena, interesa revisar la norma constitucional que da pie al tratamiento de la mal llamada “cuota nativa”. El texto original del Capítulo XIV del Título IV, dedicado a la Descentralización, las Regiones y Las Municipalidades (artículo 188 a 199), reflejaba el poco interés del gobierno de Fujimori por la descentralización; por el contrario, esta norma “sancionó jurídicamente un nuevo proceso de recentralización estatal” (Zas Friz, 2004: 104).

Al referirse a la estructura de las Regiones, el artículo 198 de la Constitución de 1993 en su versión original señalaba escuetamente que el Consejo de Coordinación Regional estaba integrado por el número de miembros que señalara la ley.

Como parte del proceso de retorno a la institucionalidad democrática, en marzo de 2002 se modificó completamente el mencionado Capítulo XIV de la Constitución, mediante la Ley 27680. En la nueva redacción se incluyó un último párrafo en el artículo 191 con el siguiente texto: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales”.

Tratando de dar un mayor espacio a las poblaciones marginadas, la modificación constitucional operada en 2002 reconoce la necesidad de incorporar en los consejos regionales y en los concejos municipales (tanto provinciales como distritales) un porcentaje de mujeres (género) comunidades nativas y pueblos originarios. El problema, sin embargo, generó otro problema terminológico, al no haberse definido previamente en nuestra legislación quiénes son “pueblos originarios”. Adicionalmente, se menciona expresamente a las comunidades nativas, pero no así a las comunidades campesinas.

Intentando una salida a la dificultad generada por la defectuosa redacción del párrafo final del artículo 191 constitucional reformado, podría pensarse que, como en otras normas y en la literatura sobre el tema, la expresión “pueblos originarios” es tomada en reemplazo de “pueblos indígenas”. Pero ello no resuelve el problema, pues implicaría que las comunidades nativas no serían pueblos indígenas, dado que la redacción emplea la conjunción copulativa “y”. Por otro lado, si se intentara sustentar que las comunidades nativas sí son pueblos indígenas y que el legislador usó desprevenidamente la conjunción para referirse a expresiones similares, incluyendo en los pueblos originarios a las comunidades nativas, tendríamos que al no mencionárselas, se estaría excluyendo de su aplicación a las comunidades nativas.

Esa confusa —o por lo menos defectuosa— regulación constitucional es la que habría dado pie al tratamiento en nuestra legislación electoral de la llamada “cuota nativa”, para diferenciarla de la cuota de género y, posteriormente, de la cuota de jóvenes.

Una nueva reforma al texto constitucional, esta vez mediante la Ley 28607, de octubre de 2005, modificó ese artículo constitucional en varios aspectos. El párrafo final del mismo artículo tiene ahora el siguiente texto: “La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales”.

5. La legislación electoral y la cuota nativa

Tomando en cuenta los elementos anteriores, veamos en forma muy rápida cuáles son las normas legales vigentes en nuestra legislación electoral que se ocupan de las cuotas electorales, y en particular de la participación de las comunidades campesinas y nativas.

La Ley Orgánica de Elecciones 26859, de 1997, se refiere en el artículo 116 a las Listas de Candidatos a Congresistas. Recogiendo la modificación aprobada por la Ley 27387,

de diciembre de 2000, se incluye la cuota de género: “Las listas de candidatos al Congreso en cada Distrito Electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o de varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer”.

La Ley de Elecciones Regionales, 27683, fue aprobada en marzo de 2002, pero la redacción del artículo 12, dedicado a regular la inscripción de listas de candidatos, corresponde a la modificación incorporada por la Ley 29470, publicada en diciembre de 2009. Nos interesa revisar el tercer y cuarto párrafos de dicho artículo:

La lista de candidatos al Consejo Regional debe estar conformada por el número de candidatos para cada provincia, incluyendo igual número de accesitarios.

La relación de candidatos titulares considera los siguientes requisitos:

1. No menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres.
2. No menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad.
3. Un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad.

Asimismo, en la Ley de Elecciones Municipales 26864, el artículo 10 se refiere a la inscripción de las listas de candidatos a alcaldes y regidores de las organizaciones políticas y alianzas electorales. Ese artículo ha sido modificado por la Ley 27734, de mayo de 2002, pero el numeral 3 —que es el que nos interesa en este trabajo— fue modificado por la Ley 28869, en agosto de 2006. El artículo 10 establece la información que debe consignar el documento con la lista de candidatos y el numeral 3 precisa lo siguiente:

El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un treinta por ciento (30%) de hombres o mujeres, no menos de un veinte por ciento (20%) de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de veintinueve (29) años de edad y un mínimo de quince por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones.

La lectura de las tres leyes mencionadas nos muestra relativa unidad de criterios. La Ley Orgánica de Elecciones —quizá la más importante, pero también la más antigua—, en virtud de la modificación del año 2000 incorpora la cuota de género. No solo por haberse aprobado las modificaciones al artículo con posterioridad a la vigencia de la

Ley Orgánica de Elecciones, sino sobre todo porque esta ley no se ocupa de las elecciones regionales ni municipales y no hay alusión a la cuota para comuneros.

Donde sí hay plena concordancia es en el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales y el artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales, al punto que la composición de las listas en cada caso es idéntica, resultado de las respectivas modificaciones, de 2009 y 2006 respectivamente. Allí encontramos la cuota de género (30%), de jóvenes (20%) y de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (15%), en este último caso en cada región o provincia, respectivamente, donde existan. En todos los casos se trata de porcentajes mínimos.

Entrando directamente al tema, vemos que, aunque la reforma constitucional del artículo 191 se realizó en octubre de 2005, por la Ley 28607 de octubre de 2005, considerando la representación de género, así como de comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios en los consejos regionales y concejos municipales, tanto la Ley de Elecciones Regionales como la Ley de Elecciones Municipales solo contemplan la representación de las comunidades nativas y pueblos originarios. Insistimos: las modificaciones operadas en ambas leyes son posteriores (de 2006 y 2009) a la reforma constitucional, con lo cual se estaría produciendo una violación constitucional. La legislación electoral desconoce así el derecho de los representantes de comunidades campesinas de integrar las listas de candidatos, derecho que solo se reconoce a los representantes de comunidades nativas, dado que por las imprecisiones terminológicas y legales nadie acredita representantes de “pueblos originarios”.

Pero hay más. El texto citado del artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales, 27683, termina con esta expresión: “Para tal efecto, un mismo candidato puede acreditar más de una cualidad”. Esto plantea una evidente forma de elusión de la obligación legal de incluir representantes de los sectores poblacionales que por mandato constitucional y legal se quiere ver representados en los consejos regionales y concejos municipales. De esta forma, si se consigna en la lista de candidatos una joven nativa se estaría cumpliendo con ello la triple exigencia (mujer, joven y nativa) de cuotas de la Ley de Elecciones Regionales y, por ende, se estaría incrementando proporcionalmente la presencia en la lista de representantes varones, adultos y no nativos. Este es una evidente irregularidad que deberá ser corregida.

6. Aplicación del mecanismo de cuotas

El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, ha debido aprobar normas para regular la aplicación del mecanismo de cuotas en los distintos procesos electorales en los que han estado vigentes. Ello ha sido hecho a través de resoluciones. Una revisión de las resoluciones emitidas por el JNE en estos años, las que pueden revisarse en el portal de la institución¹⁵, muestra aspectos interesantes.

En el año 2009, con ocasión de celebrarse elecciones municipales en 91 distritos electorales, donde había operado previamente el mecanismo de revocatoria de autoridades, el JNE aprobó el Reglamento para la Aplicación de las Cuotas Electorales en el Proceso de Nuevas Elecciones Municipales 2009, mediante la Resolución 503-2009-JNE. El Reglamento precisó que este era de aplicación solo en el proceso de Nuevas Elecciones Municipales del año 2009. La parte previa al articulado trae un listado de definiciones, dentro de las cuales se incluyen términos como “comunidades nativas” y “cuotas electorales”, pero no se define a los pueblos originarios, lo cual se explica por la ausencia de una definición en nuestra legislación. Respecto de las cuotas electorales, la definición señala que “son medidas positivas descritas en la ley, por medio de las cuales se busca impedir la exclusión de grupos históricamente relegados de la participación política. En nuestro caso tenemos tres cuotas electorales, las de género, de nativos y pueblos originarios y de jóvenes”.

El artículo 6 del aludido Reglamento para la Aplicación de las Cuotas Electorales en el Proceso de Nuevas Elecciones Municipales 2009 regula la llamada “cuota nativa”, precisando que en dichas elecciones municipales se aplicará la cuota de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios según la determinación geográfica aprobada para las elecciones municipales del año 2006. El tercer párrafo agrega: “La comunidad nativa o pueblo originario deberá estar reconocido por los registros que pudieran tener el Ministerio de Agricultura, el Gobierno Regional respectivo o cualquier otra entidad pública”, lo cual genera problemas vinculados con el reconocimiento oficial de las comunidades nativas, tema de discusión que está relacionado con el debate respecto del reconocimiento de la personalidad jurídica, tanto de comunidades campesinas como nativas. Las únicas personas jurídicas a las que nuestras constituciones, desde 1933, han otorgado tal reconocimiento son las comunidades de indígenas (ahora campesinas y nativas). Las preguntas que quedan, sin embargo son varias: ¿qué es un pueblo originario?, ¿quién lo reconoce?, ¿es lo mismo una comunidad nativa que un pueblo originario, dado que esta vez la conjunción que se utiliza es la disyuntiva “o”?

Por último, al revisar los Anexos de tal Reglamento, llama la atención que solo se incluya a una provincia —Padre Abad— dentro de las que tendrían cuota de representantes de comunidades nativas. Resulta evidente que no se considerara representación de comunidades campesinas a pesar de la gran cantidad de ellas en los departamentos de Puno, Cusco y Ayacucho, entre otros, en varios de cuyos distritos se realizarían esas elecciones.

En febrero de 2010, la Resolución 078-2010-JNE reguló unas nuevas elecciones municipales en 29 distritos, en cuyos consejos se había revocado a más de un tercio de sus miembros. Lo curioso del caso es que el segundo considerando afirma: “debiéndose tener en cuenta que en estos comicios no se aplica la cuota de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios debido a que no hay elección de ámbito provincial”, lo que se haría en aplicación del artículo 8 de la Ley de Elecciones Municipales, 26864, siendo que dicho artículo no se refiere a tal supuesto. Entre los distritos involucrados aparecen también varios ubicados en departamentos con fuerte presencia de comunidades campesinas, como Puno, Ayacucho y Huancavelica.

La Resolución 247-2010-JNE, de abril de 2010, aprobó el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales 2010. En el punto 6 de dicha resolución, llama la atención la definición unificada de “comunidades nativas y pueblos originarios”, con lo cual se podría entender que son sinónimos. En el artículo 21, al regular la cuota de comunidades nativa y pueblos indígenas, se usan indistintamente las conjunciones “y” y “o” para referirse a estas organizaciones, incrementando la confusión. El artículo 22 del Reglamento reitera la concurrencia de cuotas en una misma persona, consolidando así esta aplicación irregular.

La Resolución 254-2010-JNE, también de abril de 2010, por su parte, en aplicación de la cuota electoral, estableció el número mínimo de representantes de cuota de género y de representantes de comunidades nativas en las elecciones regionales de 2010, así como para las elecciones municipales, destacando que no se contempla tampoco cuota de comunidades en los ámbitos distritales.

De la mayor importancia resulta la revisión de la Resolución 690-2010-JNE, de julio de 2010, la cual pronunciándose sobre un caso concreto —el recurso de apelación interpuesto por un partido político contra la resolución del respectivo Jurado Electoral Especial que declaró improcedente la solicitud de inscripción de la lista de candidatos al Gobierno Regional de San Martín para las Elecciones Regionales 2010— sentó un precedente muy valioso sobre el tema que nos ocupa. En el fundamento número dos de la referida resolución se puede leer:

Al respecto cabe resaltar que el establecimiento del requisito de las cuotas electorales no obedece o se circunscribe a un mandato de carácter legal, sino más bien y fundamentalmente constitucional, conforme se advierte de lo dispuesto por el artículo 191 de la Constitución Política del Perú, que en virtud del principio de supremacía y fuerza normativa, resulta de aplicación inmediata. Y es que, este Colegiado debe recordar que con el requisito de las cuotas electorales se pretende promover de manera inclusiva el ejercicio de los derechos de participación política de determinados grupos sociales históricamente marginados, en condiciones de igualdad material (artículo 2, numeral 2, de la Constitución Política del Perú).

Lo señalado en la Resolución 690-2010-JNE debería llevar a que el JNE, en las futuras resoluciones que emita, regulando las elecciones que eventualmente resulten del proceso de revocatorias a realizarse este año y otras normas complementarias, no solo reconozca el derecho de las comunidades campesinas a incluirse en la respectiva cuota electoral —tal como dispone el texto reformado del artículo 191 de la Constitución— sino que lo viabilice. Ello, por lo demás, no haría sino llevar a la práctica la consideración que acabamos de citar sino también el mandato expreso del artículo 51 de la Constitución vigente: “La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente...”.

7. A manera de conclusión

De la revisión que de manera somera hemos realizado a la legislación electoral y a las resoluciones del JNE pueden sacarse algunas conclusiones. Pero antes de hacerlo debe tomarse en cuenta que la legislación de las últimas dos décadas ha tendido a desconocer el derecho de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, hasta casi invisibilizarlas. No puede pasarse por alto que existen oficialmente reconocidas hasta diciembre de 2010 —según la Oficina de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI)— un total de 6 069 comunidades campesinas y 1 461 comunidades nativas. El Censo Nacional Agropecuario de 1994 indicó que las comunidades controlaban entonces en conjunto alrededor del 55% de la superficie agropecuaria del país. En el caso de las comunidades campesinas, ellas están presentes en veintiuno de los veinticuatro departamentos, tanto de la sierra como también en departamentos de la costa y selva peruanas.

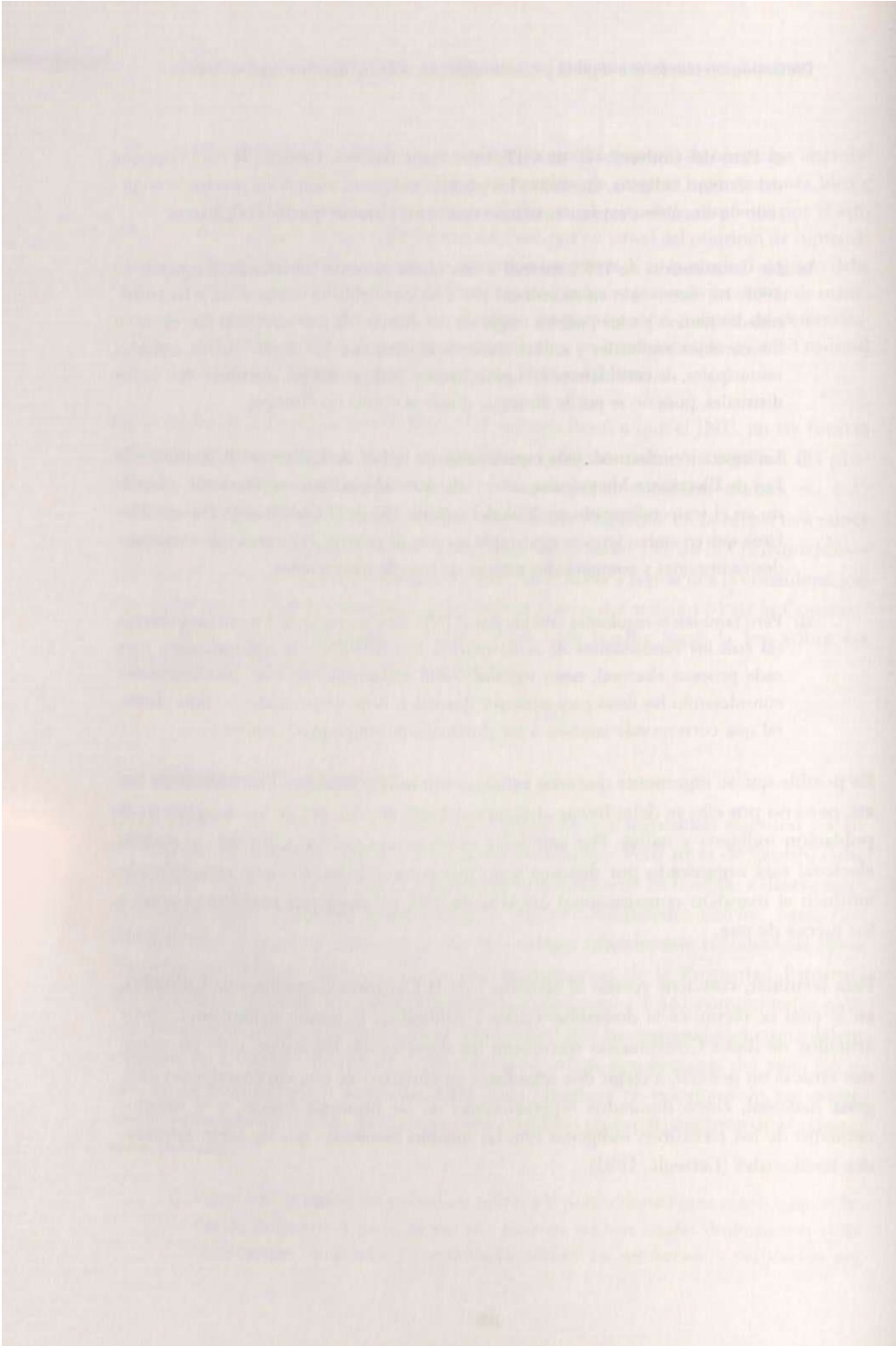
- a) Hasta 1969 la legislación peruana se refirió a la población indígena como comunidades de indígenas. A partir de ese año nuestras normas legales distinguieron entre comunidades campesinas y comunidades nativas. La aprobación y ratificación por

el Perú del Convenio 169 de OIT, entre otros factores, conllevó la reintroducción del término indígena, asociado a los pueblos indígenas, aunque sin precisar el contenido de esta última expresión, usando también el término “pueblos originarios”.

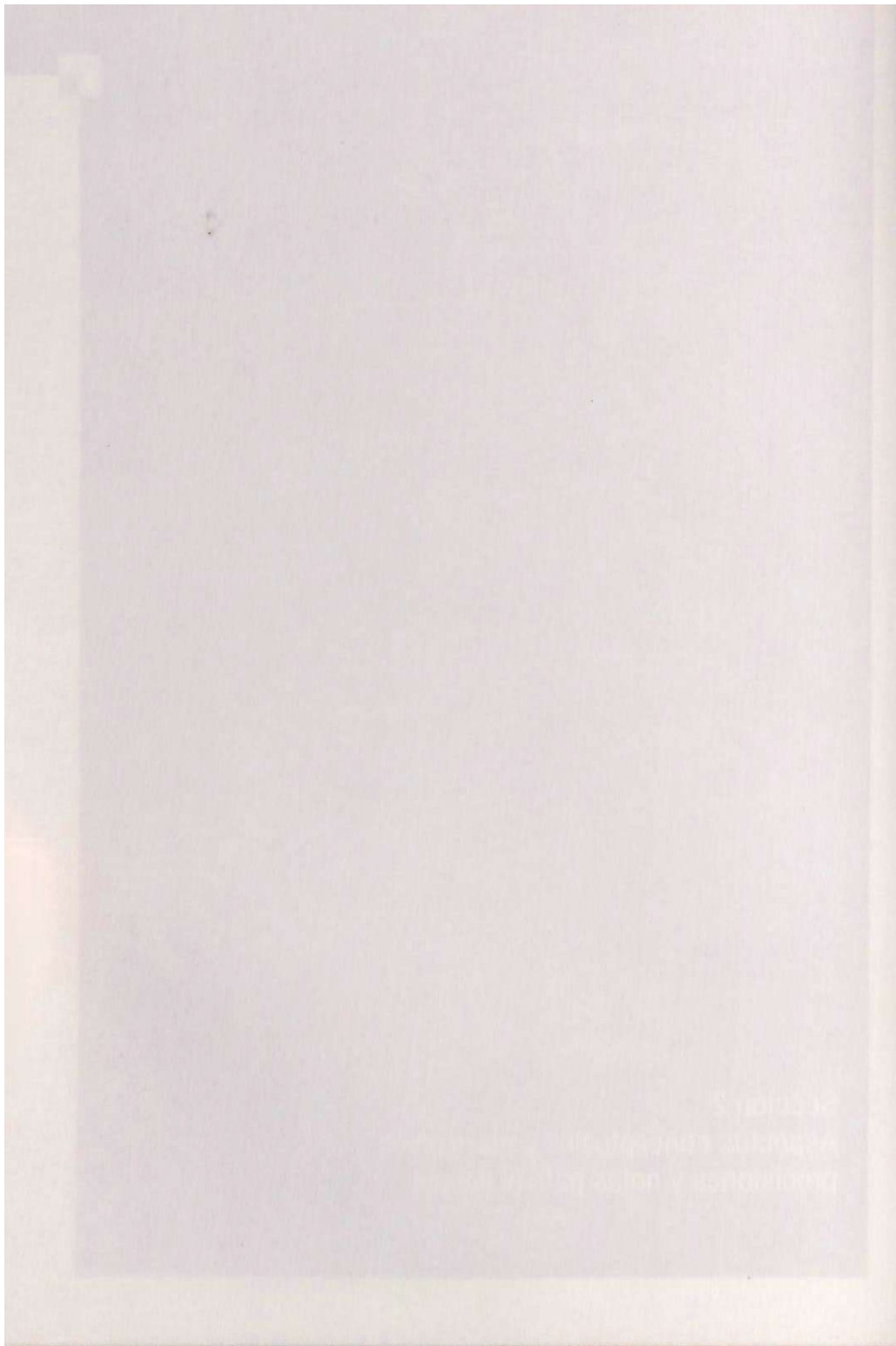
- b) La Constitución de 1993, merced a una nueva reforma constitucional operada en 2005, ha reconocido en su artículo 191 a las comunidades campesinas, a las comunidades nativas y a los pueblos originarios el derecho de participar con una cuota en los consejos regionales y en los concejos municipales. En el caso de los concejos municipales, de considerarse esta participación tanto en los provinciales como en los distritales, pues no se puede distinguir donde la norma no distingue.
- c) La legislación electoral, más específicamente la Ley de Elecciones Regionales y la Ley de Elecciones Municipales, deben adecuarse al mandato constitucional, contenido en el texto reformado en 2005 del artículo 191 de la Constitución Política. Ello haría que en ambas leyes se contemple la cuota de género, de jóvenes y de comunidades campesinas y comunidades nativas, no solo de estas últimas.
- d) Pero también la regulación emitida por el JNE debe ser revisada. En estricta coherencia con los fundamentos de la Resolución 690-2010-JNE, la reglamentación para cada proceso electoral, tanto regional como municipal, y en este caso igualmente considerando las listas para concejos distritales, debe determinarse la cuota electoral que corresponde también a las comunidades campesinas y nativas.

Es posible que se argumente que esos cambios son muy complejos. Probablemente sea así, pero no por ello se debe frenar el avance del reconocimiento de los derechos de la población indígena y nativa. Por atender a esas razones prácticas, y como el padrón electoral está organizado por distritos y no por comunidades, se viene incumpliendo también el mandato constitucional del artículo 152, de elegir por votación popular a los jueces de paz.

Para terminar, conviene revisar el artículo 7 de la Constitución política de Colombia, en el cual se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. Otros artículos de dicha Constitución reconocen los derechos de los indios, o de las minorías étnicas en general, a elegir dos senadores en el marco de una circunscripción indígena nacional, cinco diputados representantes de las minorías étnicas, y al reconocimiento de los territorios indígenas con las mismas facultades que las otras autoridades territoriales (Larregle, 1993).



Sección 2
Aspectos conceptuales y normativos:
precisiones y notas para el debate



Capítulo 4

Los desafíos de la diversidad cultural para la democracia peruana: notas para la discusión

Iván Lanegra

Desde el año 2001, el Perú ha logrado sostener la vigencia de las instituciones que caracterizan a las democracias contemporáneas: elecciones competitivas, libres e imparciales; inclusión universal de los adultos, y la garantía de derechos de asociación política, expresión y de acceso a la información¹⁶. Sin embargo, los problemas de la calidad del régimen político democrático siguen siendo tema de constante análisis y debate.

La pobreza y la desigualdad socioeconómica subsistentes han sido relacionadas con la democracia en tanto condiciones desfavorables para su sostenibilidad, así como por constituir asuntos que el régimen político debería contribuir a reducir o eliminar. Adicionalmente, y más allá de los factores específicos que los generan, ha aparecido recientemente un reclamo de reconocimiento a la diversidad cultural del país. Dentro de ellos, algunos derivan de dicha diversidad la necesidad de hacer ajustes a las reglas del régimen político, con el objetivo de permitir o facilitar la generación de decisiones públicas que incorporen de una manera aceptable —cualquiera sea el criterio para juzgarla— la diferencia cultural.

1. La diversidad cultural y el multiculturalismo

La diversidad cultural en el Perú, característica que se deriva de la existencia de 52 pueblos indígenas, presenta componentes complejos. Por un lado, importantes grupos de la población peruana poseen un origen étnico común y conservan el uso de una misma lengua, así como la vinculación de la identidad cultural con áreas específicas del territorio del Estado que ocupan, en muchos casos, por siglos. Pero, al mismo tiempo, los individuos —y familias— que conforman estas poblaciones culturalmente diferenciadas promueven sus proyectos personales y grupales en espacios en los cuales buena parte de las relaciones económicas y sociales se desarrollan en el marco de la civilización occidental.

Por otra parte, las culturas vienen cambiando continuamente e incorporando elementos de otras —en particular de la mayoritaria—, aunque en el contexto de relaciones caracterizadas por la asimetría y, en muchos casos, por la violencia abierta y la opresión. Son estos últimos factores los que han llevado, además, a una situación de desventaja socioeconómica y de discriminación étnica y cultural.

Esta no es, por cierto, una cuestión que solo enfrente nuestro país: diversos movimientos sociales en todo el mundo han asumido la diversidad cultural como eje principal de sus preocupaciones, bajo el paradigma del “multiculturalismo”.

Los movimientos multiculturalistas presentan múltiples y diferentes manifestaciones: pueden aparecer como reivindicaciones de grupos étnicos al interior de un Estado, sea por minorías preexistentes a la constitución de dicho Estado, o sea por inmigrantes que forman minorías dentro de la sociedad receptora. Otra parte de las demandas multiculturalistas puede vincularse con cuestiones religiosas o políticas, luchas con contenido ambiental o por la posesión o uso de los territorios y sus recursos, o bien demandar la impartición de justicia según los usos y costumbres de cada grupo en particular. Las demandas multiculturalistas se refieren, fundamentalmente, al reconocimiento de identidades, prácticas, instituciones y grupos minoritarios dentro de una cultura “nacional” dominante, que ha sido promovida y muchas veces impuesta desde la estructura estatal (Velasco, 2011: 62).

Por dichas razones, en la actualidad uno de los desafíos más acuciantes que encaran muchas democracias liberales, tanto las más antiguas como las nuevas, es la conversión de la diversidad etnocultural en un conjunto de exigencias con consecuencias sobre la institucionalidad política. Las poblaciones que pertenecen a culturas diferentes a la que encarna el Estado —a través de distintos instrumentos mediante los cuales construye y ejerce el poder—, exigen un mayor reconocimiento público de sus propias identidades y una mayor libertad así como la oportunidad de mantener y desarrollar sus prácticas culturales, esperando cambios en los procesos de decisión política que sean sensibles a dichas demandas. En respuesta a estas, en muchos países se están adoptando mecanismos nuevos y creativos para albergar políticamente tales diferencias culturales (Kymlycka y Cohen-Almagor, 2000: 89).

Ante dichas exigencias, consideramos, compartiendo lo expresado por Seyla Benhabid, que la igualdad democrática tiene la tarea de crear instituciones imparciales en la esfera pública y en la sociedad civil en las que la lucha por el reconocimiento de las diferencias culturales y la disputa por los relatos culturales puedan llevarse a cabo sin dominación (2006: 34).

No obstante, introducirnos en el campo de la comprensión de la “cultura” no es una cuestión simple. En primer lugar, debemos estar alerta a lo que propia Seyla Benhabid identifica como una “sociología reduccionista de la cultura”.

Sean conservadores o progresistas, estos enfoques comparten premisas epistémicas falsas: (1) que las culturas son totalidades claramente delineables; (2) que las culturas son congruentes con los grupos poblacionales y que es posible realizar una descripción no controvertida de la cultura de un grupo humano; y (3) que, aun cuando las culturas y los grupos no se corresponden exactamente entre sí, y aun cuando existe más de una cultura dentro de un grupo humano y más de un grupo que puede compartir los mismos rasgos culturales, esto no comporta problemas significativos para la política o las ‘políticas’ (2006: 27).

Benhabid, citando a Terence Turner, alerta que al asumir esta posición se corre el riesgo de “esencializar” la idea de cultura como “propiedad” de un grupo étnico, de convertir las culturas en “cosas”, tratándolas como entidades separadas, bien definidas, delimitadas, homogéneas e insignias de identidad grupal. Las culturas se vuelven un “fetiche” que las deja fuera del alcance del análisis crítico (2006: 27-28).

2. Diversidad cultural y democracia

¿Cómo hacer para que nuestra democracia —con sus déficits persistentes— tome en cuenta estas diferencias culturales sin caer en los riesgos identificados por Benhabid?

En primer lugar, es indispensable discutir a profundidad las consecuencias de introducir reglas en el régimen político que pudieran plantear excepciones al principio de igualdad. El modelo democrático actual busca expresamente que sea el simple número el que defina la decisión a seguir, sin importar las calidades de las personas (o grupos) o las opciones disponibles.

Debemos recordar que el valor central de la democracia es la igualdad. El uso de la regla de la mayoría como criterio fundamental de decisión responde a su capacidad intrínseca de tratar con absoluta igualdad a los individuos y ser neutral frente a las distintas opciones existentes. Sin embargo, es precisamente dicha indiferencia ante la diversidad de las preferencias de los individuos lo que puede plantear un desafío al momento de incorporar un enfoque multicultural.

En segundo lugar, en tanto entendemos que las culturas se forman a través de interacciones y diálogos complejos con otras, siendo sus límites fluidos, porosos y controvertidos, las identidades culturales deberían buscar el reconocimiento público de su identidad al interior de una sociedad democrática, pluralista y compleja, de forma que no se niegue su fluidez (Benhabid, 2006: 297).

No obstante, también debemos aceptar que algunas culturas pueden no tolerar la hibridación y negar la complejidad cultural. En estos casos, sus miembros no solo buscan preservar su idioma, sus costumbres y su cultura, sino mantener la integridad de sus formas de vida, lo cual pudiera no ser compatible con lo que denominamos “modernidad”. Hasta ahora los Estados han explotado, conquistado, vigilado o subyugado a estas culturas. El abandonar estos patrones exige construir instituciones que promuevan la negociación y el debate sobre las condiciones bajo las cuales las culturas convivirán al interior del Estado (Benhabid, 2006: 297-298).

En tercer lugar, debemos hacer explícita la diferencia cultural. En el caso del Perú esto pasa por la identificación de los pueblos indígenas, concepto de contenido formal complejo. Conforme el artículo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), dichos pueblos descienden de las poblaciones que en la época de la conquista o de la colonización habitaban el territorio que ahora pertenece a un determinado país, cualquiera sea su situación jurídica, y en tanto conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. Eso es lo que se denomina el “criterio objetivo”. A esto se agrega la conciencia que dicho pueblo debe tener de su identidad indígena, lo que se conoce en la literatura especializada como “criterio subjetivo”.

Reconocer e identificar a los pueblos indígenas bajo ambos criterios implica visibilizarlos tanto en las estadísticas nacionales como en los sistemas de información oficiales. Lo señalado resulta crucial en vista de que los Estados requieren responder a las necesidades y prioridades específicas de los pueblos indígenas. Del mismo modo, nos permite monitorear el impacto de las intervenciones (OIT, 2009: 10).

Desde luego el propio uso del término “pueblo” posee una carga jurídica y política relevante, que no ha sido ajena a la discusión internacional. Es por ello que, dada la fuerte relación existente entre el concepto de “pueblo” y el derecho a la libre determinación, en el artículo 1 del Convenio 169 de la OIT se señala que la utilización de dicho término “... no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho

internacional”. De esta manera se dio una respuesta pragmática al temor existente sobre el posible uso del término “pueblos indígenas” para justificar demandas separatistas (Bengoa, 2007: 272-273).

Algo similar ha ocurrido respecto de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en setiembre de 2007. Al respecto James Anaya resalta que “[...] si algo está claro es que, al apoyar el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación a través de la Declaración, los Estados no estaban apoyando un derecho de los pueblos indígenas a formar Estados independientes. Y los propios pueblos indígenas han negado de manera casi uniforme que aspirasen a Estados independientes cuando pedían la libre determinación”. Más adelante, precisa que entendida la libre determinación como derecho humano, su idea esencial es “[...] que los seres humanos, individualmente o como grupos, tienen por igual el derecho de ejercer el control sobre sus propios destinos y de vivir en los órdenes institucionales de gobierno que se diseñen de acuerdo con ese derecho” (Anaya, 2009: 195, 197).

No debemos dejar de mencionar que en el Perú la correlación de condiciones de desigualdad y pobreza con las características étnicas de las personas —elementos estos últimos ligados además a prácticas de discriminación— ha promovido, a través de actores pertenecientes o no a dichas poblaciones en desventaja, la construcción de discursos que buscan extender el concepto de “pueblo indígena” y al uso de instrumentos pensados para encarar la diferencia cultural; a ámbitos caracterizados por diferencias étnicas y rurales, pero no culturales. Esto desde luego no niega la necesidad de desarrollar mecanismos que reduzcan la desventaja social y económica, y que, del mismo modo, promuevan la participación política de estos sectores de la población rural, pero sí nos alerta sobre la necesidad de evitar que el contenido del concepto de “diversidad cultural” se haga tan difuso que pierda su capacidad descriptiva, facilitando su uso con fines puramente instrumentales.

3. El cambio de las reglas del régimen político democrático y la diversidad cultural

Con estas precisiones quisiéramos ahora discutir dos formas específicas de cambios en las reglas del régimen político democrático justificadas en la diversidad cultural. Por un lado, la solución de otorgarle a la población culturalmente diferente la posibilidad de tomar ciertas decisiones por fuera del aparato estatal, que normalmente tendría a su

cargo dichas tareas. Y por otro, la alternativa de variar las formas en que las preferencias de los pueblos indígenas son incluidas en el proceso de toma de decisiones, a diversas escalas.

3.1 Niveles de autonomía al interior del Estado

El reconocimiento de una esfera de autogobierno, que a su vez deba respetar un conjunto de límites —habitualmente los derechos fundamentales—, es una importante vía para vincular el régimen democrático con la diversidad cultural. En este caso, se entiende que el grupo culturalmente diferente mantiene formas de decisión propias que son necesarias para la preservación y reproducción de la identidad cultural. Por lo tanto, el uso de dichos mecanismos de autogobierno es una condición de respeto mutuo entre las culturas.

Desde luego, la dificultad en este punto pasa por la definición del ámbito de dicho autogobierno, sus efectos sobre otros miembros del Estado que no pertenecen a dicha cultura y los límites a su ejercicio derivados de los derechos fundamentales u otras cuestiones consideradas por el Estado como indisponibles.

Con respecto a lo primero, la experiencia ha estado vinculada con el ámbito de la administración de justicia, así como a la toma de decisiones sobre las relaciones sociales entre los miembros del grupo culturalmente diferenciado y dentro de ciertos límites territoriales.

Lo segundo ha sido una cuestión más difícil. En principio el mismo derecho a ser juzgado conforme a las reglas culturales propias que se alega en sentido favorable a los pueblos indígenas puede ser interpuesto respecto de un miembro de la cultura occidental que se encuentra en la misma situación. Además, el autogobierno puede implicar otras consecuencias para otras culturas, como por ejemplo al decidir sobre el uso de los recursos naturales bajo su titularidad que pudiera afectar a terceros. ¿No deberían ser responsables de velar también por las consecuencias de sus decisiones —en particular aquellas con una carga negativa— fuera de su ámbito? No queda duda de que sí, en tanto constituye una evidente regla de equidad que, aplicada en el ámbito internacional, puede, con mayor razón, usarse al interior del propio Estado.

El tercer punto tampoco es simple. Los Estados entienden que los derechos humanos o derechos fundamentales son puntos de referencia obligatorios, que deben ser

respetados sin restricción. Desde luego, su ejercicio puede conllevar adaptación cultural, pero sin que ello implique su inaplicación por razones culturales. En otros casos, cuestiones como los derechos de las mujeres, incluso en un ámbito de ejercicio de la ciudadanía, han planteado más dificultades en este campo. Pareciera, no obstante, que el camino de la inclusión de la perspectiva multicultural en la formación de las principales decisiones del Estado pudiera conllevar algunas respuestas a este desafío, incluso en la discusión sobre el contenido de los derechos humanos y su desarrollo en el marco de sociedades multiculturales.

3.2 Incorporación de representantes de las culturas en el proceso democrático

Como hemos visto, la democracia, desde el principio de la igualdad política, ha incorporado la regla de la mayoría como criterio último de decisión. La introducción de las instituciones representativas trajo consigo, además, la cuestión de la identidad entre las preferencias de los representados y las opciones de los representantes. Desde esta perspectiva, parecería que el problema de las minorías culturales y la inclusión de sus preferencias se limitase a lograr una representación equitativa que asegure que su perspectiva cultural forme parte del proceso de toma de decisión.

Desde luego, esta solución plantea una dificultad inicial. Las minorías culturales no podrán nunca ganar —en términos cuantitativos— a las mayorías. Este es un obstáculo muy relevante, pero no el único. También la idea de “espejo” entre el representante y los representados sufre de varias fallas. En primer lugar porque los “representados” (la población que comparte una cultura) no es una entidad homogénea que pueda ser “representada” en su complejidad por algunos de sus integrantes. En segundo lugar, porque enfrenta los mismos problemas de agente-principal que afectan la representación en el grupo mayoritario.

No obstante, la igualdad no es el único componente del modelo. Desde sus orígenes, la democracia ha estado vinculada también con la participación y deliberación pública. Incluso el propio modelo de representación buscó en sus orígenes reproducir las características de virtud y deliberación con el objetivo de priorizar el bien común, elementos propios del republicanismo clásico.

De aquí que la inclusión de “representantes” de las distintas culturas también plantea la incorporación de argumentos culturales en la deliberación pública. Es aquí donde

adquiere una presencia principal la idea la “interculturalidad” como principio por el cual las distintas culturas pueden, a través del diálogo —y no mediante la imposición jerárquica—, llegar a puntos de acuerdo sobre distintos aspectos generales de la vida común.

No obstante, al entrar en una esfera de discusión “universal”, las decisiones en juego también afectan al grupo mayoritario, por lo que la deliberación intercultural debe resolverse finalmente, en algún punto, mediante la regla de la mayoría, lo que nos devuelve a los problemas derivados de la tensión con el principio de igualdad.

En vista de esta dificultad, las garantías a los “derechos colectivos”, reconocidos a nivel constitucional, aparecen como un contrapeso contra-mayoritario. Más allá de su concreción jurídica, estas soluciones reflejan las complejidades de procesos de naturaleza fundamentalmente política, tal como hemos venido describiendo.

4. Ideas finales

Entonces, ¿quedan opciones de reformas del régimen político democrático que incorporen las exigencias del multiculturalismo? La respuesta es sí, pero teniendo en cuenta que dichas demandas no se resuelven por sí solas y que requieren, por lo tanto, una red de mecanismos que acompañen, además, el ejercicio del gobierno, como es el caso de la consulta previa a los pueblos indígenas.

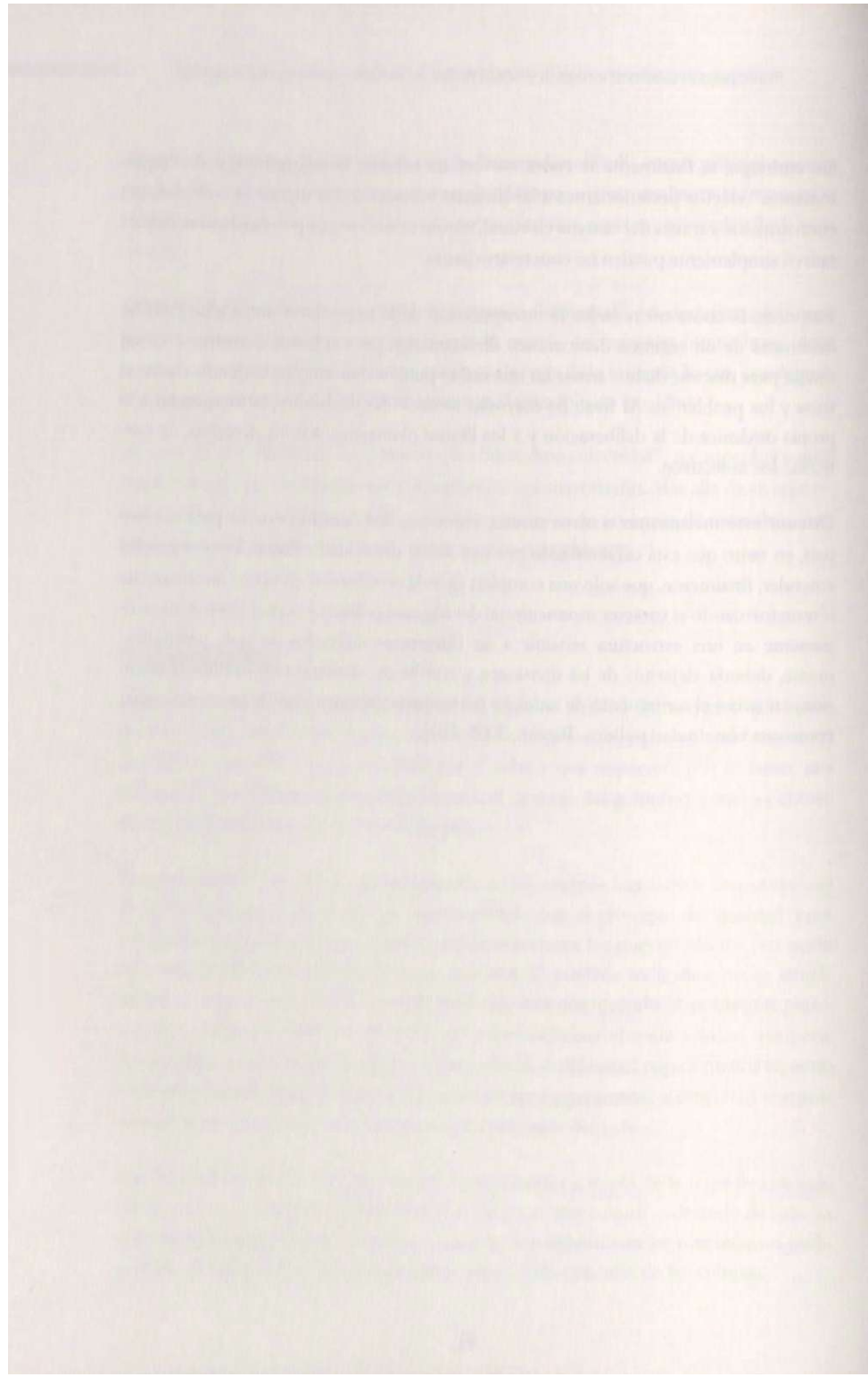
Por ejemplo, la cuota para pueblos indígenas en los cuerpos legislativos constituye una de dichas vías. La regla rompe en alguna medida con el principio de igualdad, pues habitualmente puede facilitar a ciertos grupos el acceso a los puestos electos por razón de sus cualidades. Sin embargo, en un país con 52 pueblos indígenas, no es simple pensar en una incorporación a escala nacional, más aún cuando la población perteneciente a dichas culturas no se encuentra necesariamente ubicada solo en una parte del territorio estatal. En los ámbitos regional y local, la dificultad parece menor en tanto existe menos diversidad cultural a dicha escala, aunque seguramente la dificultad se reproduciría de un modo similar en muchos departamentos del país.

Por otro lado, la propia selección de los representantes a través de la regla de mayoría, con un universo acotado a la población que comparte una cultura —dejando de lado las dificultades de definir dicho universo— plantea otra tensión con los mecanismos tradicionales de designación de representantes propios de cada una de las culturas.

Sin embargo, si finalmente la cuota no asegura siquiera la incorporación de “representantes” electos pertenecientes a las distintas culturas en los organismos de decisión conformados a través del sistema electoral, entonces sus efectos potencialmente deliberativos simplemente pueden no concretarse jamás.

Entonces, la cuota no resuelve la incorporación de la perspectiva multicultural en las decisiones de un régimen democrático directamente, pero sí puede convertirse en un medio para discutir dichos temas en una esfera pública más amplia, haciendo visible el tema y los problemas. Al final, las mayorías tomarán las decisiones, pero acotadas a la propia dinámica de la deliberación y a los límites planteados por los derechos, en particular los colectivos.

Discutir este mecanismo u otros resulta, entonces, una cuestión crucial para nuestro país, en tanto que está caracterizado por una fuerte diversidad cultural. Pero es preciso entender, finalmente, que solo una compleja agenda de reformas en varios niveles puede ir transformando el carácter monocultural del régimen político y convirtiéndolo paulatinamente en una estructura sensible a las diferencias culturales, lo que, paradójicamente, debería alejarnos de las divisiones y conflictos, alentando en cambio la cohesión, así como el sentimiento de unidad y pertenencia necesarios que le permitan actuar como una comunidad política (Parekh, 2005: 293).



Capítulo 5

En torno a la aplicación de la cuota electoral indígena: reflexiones desde la jurisprudencia del Jurado Nacional de Elecciones, procesos 2006-2010

Hernán Espino Cortés

Debemos recordar que las cuotas electorales, ya sea por razón de género o para favorecer minorías históricamente excluidas, son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas¹⁷. A través de estas, en la experiencia peruana, el legislador vio conveniente limitar la libertad de los partidos y organizaciones políticas en general en relación con la configuración de las listas de candidatos, con la intención inmediata de que ciertos grupos históricamente discriminados tengan iguales oportunidades para acceder a las candidaturas, y de ser el caso, ver realizado su derecho a ser elegidos.

Es mediante la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, publicada el 14 de octubre de 1997, que se estableció la primera de ellas: la de género¹⁸, cuota que posteriormente fue exigida también para las listas de candidatos al Congreso de la República, el Parlamento Andino y los Consejos Regionales.

Posteriormente, el incremento del porcentaje del 25 al 30 por ciento para esta cuota y el establecimiento de las otras cuotas de participación electoral se dieron en los siguientes años, de manera que en la actualidad se tiene en el Perú: 1) cuota de género en las listas de candidatos para todos los procesos electorales, menos para las elección de la fórmula de presidente y vicepresidentes; 2) cuota de jóvenes en las listas de candidatos a concejos municipales provinciales, distritales y para los postulantes a los consejos regionales, y 3) cuota nativa en las listas para ciertos consejos regionales y concejos municipales provinciales¹⁹.

Es necesario mencionar que, en la legislación electoral peruana, la cuota de género prevé que la relación de candidatos debe considerar no menos de un 30 por ciento de hombres o de mujeres, la cuota joven señala que la relación de candidatos debe considerar no menos de un 20 por ciento de ciudadanos menores de 29 años, y la cuota nativa, que abarca a las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios, exige a las

organizaciones políticas un mínimo de 15 por ciento de representantes de las comunidades mencionadas en cada región o provincia donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

Como una primera conclusión en este apartado, podemos afirmar que las normas que establecen la exigencia de una participación mínima de cada sexo o de minorías históricamente excluidas en las listas de candidatos no reservan directamente, y con independencia del tipo de elección, un porcentaje de puestos en los concejos municipales, regionales o el Parlamento, sino que establecen solo un porcentaje de puestos en las candidaturas electorales²⁰.

1. Principales retos que ha enfrentado el JNE en la aplicación de la cuota indígena 2006-2010

En forma previa al análisis de la cuota indígena, debe considerarse que el artículo 191, último párrafo, de la Constitución Política del Perú, señala que la ley establece los porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios en los consejos regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos municipales. Bajo tal premisa, el artículo 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, y 12 de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales, han fijado que las listas de candidatos al concejo municipal y al consejo regional, respectivamente, deben estar integradas por un mínimo de 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia o región donde existan, conforme lo determine el JNE.

Como es de observarse, el Perú, al poner en marcha la mencionada legislación de “acción afirmativa” en favor de las poblaciones indígenas, se ha centrado casi exclusivamente en el área de la participación política activa de sus integrantes en los órganos de gobierno representativo subnacional (consejo regional y concejo municipal); esto a través de la exigencia de cuotas o cupos mínimos en las listas de candidatos. No deja de generar sorpresa que nuestra legislación aún no haya considerado la aplicación de la cuota indígena para la elección de congresistas, siendo que el Congreso de la República es, por antonomasia, el órgano deliberativo que caracteriza a toda democracia y, por ende, donde deben verse representadas tanto las mayorías como las minorías²¹.

Sin embargo, un primer obstáculo para la optimización de esta medida es que no existe un registro idóneo en el país que permita al JNE determinar aquellas localidades donde

deba exigir su aplicación. Así por ejemplo, respecto de las comunidades campesinas, aún no se conoce el número de estas agrupaciones humanas asentadas en cada provincia o región, así como tampoco la proporción demográfica que representan ni el número de sus integrantes que podrían encontrarse en capacidad de ejercer su derecho a elegir y a ser elegidos.

Un segundo obstáculo —acaso el más importante— respecto del actual diseño legal de la cuota indígena es que, si bien la ley establece la inclusión de una cuota mínima de participación en las listas de candidatos, esta no hace alusión a la ubicación en que deberán ser consignados los integrantes de las poblaciones indígenas. Esto no ocurre, por citar un ejemplo, en la legislación española, que en el caso de la cuota de género exige que la posición de hombres o mujeres en las listas de candidatos sea por alternancia o por tramos. Esta omisión en nuestra legislación ha tergiversado el propósito de la cuota electoral en análisis, ya que muchas organizaciones políticas, al asumirlas solo como una exigencia matemática, colocan a sus representantes en la parte final de la lista, lo que reduce o descarta de antemano toda posibilidad de ser elegidos²².

Otro de los problemas suscitados en la aplicación de esta cuota electoral ha sido determinar el número exacto de representantes de las poblaciones indígenas que deben incluirse en las listas de candidatos para considerarse cumplida la cuota, dado que al aplicar el porcentaje exigido se obtenía como resultado una cifra con fracción. En este extremo, el JNE ha considerado que en tales supuestos se asumirá la cifra entera superior inmediata, criterio que fue exigido en las elecciones regionales y municipales del año 2010²³.

Cabe precisar también que, en el proceso de elecciones regionales y municipales del año 2006, la exigencia del cumplimiento de la cuota indígena por el JNE no se pudo hacer efectiva a cabalidad, dado que, en ciertos casos, suponía que la población no indígena carezca de candidatos que las representen²⁴. En virtud de ello, a efectos de mejorar las condiciones dadas en el proceso electoral del año 2006 y de trasladar dicha experiencia al proceso de elecciones regionales y municipales 2010, el JNE emitió la Resolución 200-2010-JNE que posteriormente fue modificada por las Resoluciones 248-2010-JNE, 254-2010-JNE y 370-2010-JNE. Estas dispusieron aumentar el número de consejerías regionales con el fin de promover y favorecer a los representantes de las mencionadas agrupaciones sociales, sin afectar a los representantes de las poblaciones no indígenas.

Por otra parte, mediante la Resolución 1406-2006-JNE, el JNE determinó que, ante la ausencia de un documento o registro oficial o comunal para la acreditación de una persona como miembro de una comunidad indígena, debía considerarse la declaración de conciencia que haga la persona de su identidad.

Si bien el JNE no niega la importancia de la declaración de conciencia para asumir que una persona goza de la calidad de miembro de una comunidad indígena, este mecanismo de identificación fue complementado por la Resolución 247-2010-JNE, y posteriormente por la Resolución 370-2010-JNE, que dispuso que la acreditación del candidato indígena debía ser efectuada por el jefe o representante de la comunidad, por escrito o de manera presencial, ante un juez de paz que elabore una declaración formal. En forma adicional, se estableció que la representatividad de las autoridades de la comunidad amazónica o campesina debe encontrarse refrendada por la Dirección Regional Agraria o el órgano que determine el respectivo gobierno regional. Esto toda vez que, como se precisó líneas arriba, el Estado peruano no ha implementado un registro idóneo que permita individualizar a los integrantes de las comunidades indígenas²⁵.

Asimismo, merece especial atención que, en el último proceso electoral regional y municipal, el JNE y sus organismos temporales (Jurados Electorales Especiales) con el objetivo de viabilizar el cumplimiento de las cuotas electorales hicieron de obligatorio cumplimiento las normas referidas a las cuotas electorales, entre ellas la indígena, declarando la improcedencia de inscripción de todas aquellas listas de candidatos que no respetasen los mínimos exigidos por la ley electoral. Esto conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución 247-2010-JNE, de fecha 15 de abril de 2010, que aprobó el Reglamento de Inscripción de Listas de Candidatos para las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010²⁶.

2. Presencia efectiva de los representantes de los pueblos indígenas en los consejos regionales y concejos municipales

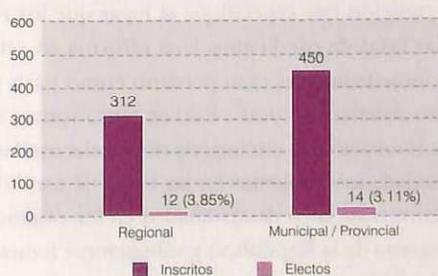
La cuota electoral en favor de las comunidades indígenas en el Perú ha venido aplicándose en las elecciones regionales y municipales de los años 2002, 2006 y 2010. Sin embargo, según la problemática reseñada en el acápite anterior, podemos asumir que su aplicación no ha sido pacífica, ello por cuanto el JNE ha debido de sortear una serie de obstáculos debido a las propias deficiencias del Estado y a la renuencia de ciertas organizaciones políticas para asumir esta cuota no solo como una exigencia numérica cuyo fin es que se admitan sus listas de candidatos.

En el período bajo análisis, elecciones regionales y municipales 2006 y 2010, creemos conveniente sintetizar en dos grandes grupos los retos que ha enfrentado el JNE en la aplicación de la cuota indígena, pues —no cabe duda— de su real comprensión se podrá proponer algunas modificaciones inmediatas en la legislación electoral, con el fin de incrementar la cantidad de ciudadanos indígenas electos. Con este propósito, podemos asumir que el JNE ha venido enfrentando dos grandes inconvenientes al momento de exigir la cuota indígena en las listas de candidatos para elecciones regionales y municipales provinciales:

- 1) Falta de un registro nacional que permita determinar aquellas localidades donde se deba exigir el cumplimiento de la cuota indígena. Esto dificulta, a su vez, la individualización de aquellos ciudadanos con la calidad de indígenas que deban ser beneficiados con la mencionada cuota.
- 2) El diseño legal de esta cuota electoral no hace alusión a la ubicación en que deberán ser consignados los miembros de las comunidades indígenas en las listas de candidatos.

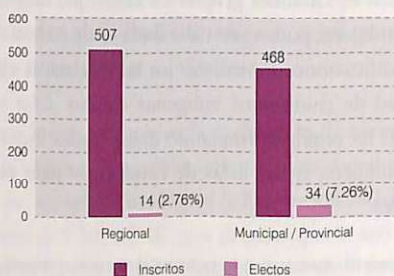
Como lógica consecuencia de lo expuesto, en los siguientes cuadros se podrá observar cuán efectivos han sido los esfuerzos del JNE para consolidar la representación efectiva de estas agrupaciones históricamente discriminadas en los órganos de gobierno regional y municipal provincial.

Gráfico 1
Candidatos de comunidades indígenas inscritos y electos en el 2006



Fuente: JNE
Elaborado por la Secretaría General

Gráfico 2
Candidatos de comunidades indígenas inscritos y electos en el 2010



Fuente: JNE
Elaborado por la Secretaría General

En términos genéricos advertimos que, tras la sanción de las distintas leyes electorales que instituyeron la cuota indígena, la aplicación de este tipo de mecanismo no ha producido un significativo nivel de representación indígena en los distintos órganos de gobierno regional o municipal provincial. Esto por cuanto el impacto de este tipo de medidas ha sido limitado en principio por su propio mal diseño por parte del legislador, que se traduce en la amplitud de discrecionalidad de las organizaciones políticas para determinar la ubicación de los ciudadanos indígenas en candidaturas inefectivas o inseguras, es decir, son colocados en puestos que tienen pocas probabilidades de éxito.

De esta manera, para que resulte efectiva la exigencia de una cuota indígena, esta debe incluir un mandato de posición que especifique el lugar que los representantes indígenas han de ocupar en las listas de candidatos. Una reforma en este sentido resulta más realista y de aplicación inmediata en el caso peruano como paso previo a una reforma más completa de nuestro sistema electoral²⁷. Ello en tanto somos de la idea de que en el futuro no solo se evalúe la creación de circunscripciones electorales especiales que reserven puestos para los ciudadanos indígenas en las listas de candidatos sino que, por el contrario, reserven puestos o escaños determinados en los órganos de gobierno representativo nacional (Congreso de la República) y subnacional (consejos regionales y consejos municipales provinciales).

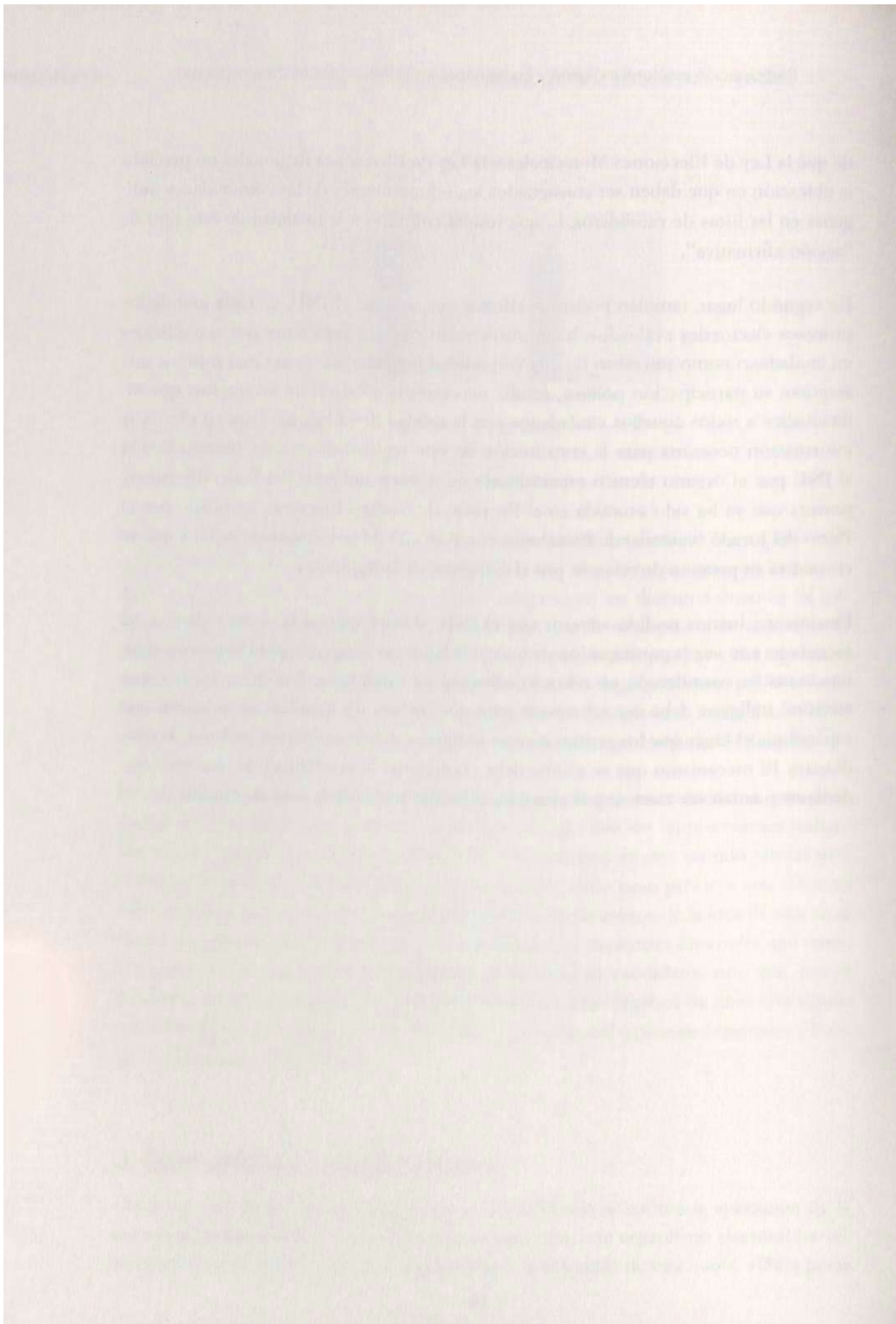
3. Conclusiones y recomendaciones

De la revisión de la copiosa jurisprudencia del JNE con relación a la aplicación de la cuota indígena, podemos concluir en primer lugar que este organismo electoral ha venido, en general, dando puntual cumplimiento a la exigencia de esta cuota. Ello a pesar

de que la Ley de Elecciones Municipales y la Ley de Elecciones Regionales no precisan la ubicación en que deben ser consignados los representantes de las comunidades indígenas en las listas de candidatos, lo que resulta contrario a la finalidad de este tipo de “acción afirmativa”.

En segundo lugar, también podemos afirmar que, aunque el JNE, en cada uno de los procesos electorales evaluados, ha implementado criterios para tener por acreditado a un ciudadano como miembro de una comunidad indígena, así como mecanismos que aseguran su participación política, resulta necesario la creación de un registro que individualice a todos aquellos ciudadanos con la calidad de indígenas. Para tal efecto, la información necesaria para la constitución de este registro deberá ser proporcionada al JNE por el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo, postura que ya ha sido asumida en el Proyecto de Código Electoral, aprobado por el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones con fecha 25 de noviembre de 2011, y que se encuentra en proceso de revisión por el Congreso de la República.

Finalmente, hemos podido advertir que el JNE, al implementar la cuota indígena, ha asegurado a su vez la participación de los ciudadanos no indígenas, para lo cual en algunos casos ha considerado un número adicional de candidatos. Sin embargo, la cuota electoral indígena debe ser reformada para que incluya un mandato de posición que especifique el lugar que los representantes indígenas deben ocupar en las listas de candidatos. El mecanismo que se asuma debe contemplar la posibilidad de que tales ciudadanos puedan ser electos; por ejemplo, el primer tercio de la lista de candidatos.



Capítulo 6

La participación electoral indígena: un balance a los retos y posiciones en torno a las propuestas

Margarita María Díaz Picasso

Hacer realidad el Buen Vivir con el Estado y las otras culturas, especialmente la cultura occidental, requiere llegar a acuerdos mínimos políticos culturales²⁸.

1. Introducción

La participación política de los pueblos indígenas en el Perú, como señala Del Águila, ha estado lejos de ser lineal y progresiva.

Las distancias geográficas, lo accidentado de nuestro territorio y las deficientes vías de penetración, así como el terrorismo (1980-2000), contribuyeron a incrementar las distancias entre las instituciones del gobierno nacional y las zonas rurales, nativas e indígenas.

En la actualidad, estamos asistiendo a un proceso de descentralización a propósito del cual las nuevas competencias y funciones de los distintos niveles de gobierno están en proceso de definición e implementación. Es una oportunidad histórica para cambiar el centralismo en el que hemos vivido por un sistema de gobierno más cercano a la ciudadanía, con mejores mecanismos de participación, descentralización de los sectores y de sus respectivas funciones. La autonomía de los gobiernos regionales y locales para la toma de decisiones y para ser conductores del desarrollo de sus pueblos en concordancia con la política nacional es un desafío, un reto que resulta clave para este tema. La descentralización plantea objetivos políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales, destacando que los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) poseen facultades normativas dentro del marco de sus competencias exclusivas.

En este contexto, cuando nos preguntamos qué hacer y cómo para mejorar la calidad de participación de los pueblos indígenas en las listas de candidatos(as) sujetos(a) a elección popular, debiéramos dimensionar que esta participación puede hacerse mucho

más eficiente y efectiva a propósito del proceso de descentralización. ¿Se trata entonces de arribar a un nuevo pacto político que garantice la presencia de representantes de pueblos indígenas en el Congreso de la República y en los gobiernos regionales y locales (provinciales y distritales)?

Otro tema clave es la participación ciudadana de los pueblos indígenas en sus distintos espacios, por ejemplo en los Consejos de Coordinación Regional, Local, de las Mesas Temáticas, Grupos de Trabajo, Mesas de Concertación, entre otros. La participación ciudadana, al igual que la política (cantidad y calidad), actúan como unidades de medida del empoderamiento de las comunidades indígenas; de allí la importancia de elaborar estrategias que permitan brindar asistencia técnica a estas comunidades para el mejoramiento de sus capacidades y habilidades, promoviendo y facilitando el ejercicio de una ciudadanía activa y responsable, constructiva, dialogante, democrática y propositiva.

2. Definiendo el sujeto

La identificación de qué entendemos —o qué calificamos— como “indígena” es un primer paso en este intercambio de ideas. Según Del Castillo, al parecer el término “indígena” incluiría a comunidades nativas, comunidades campesinas y pueblos originarios.

Este punto es fundamental para poder avanzar hacia propuestas y soluciones: ¿a quién consideramos indígena? ¿Y por qué? Durante el gobierno del general Velasco Alvarado se permutó el término *indígena* por *campesino* para nombrar a los indígenas del Ande que además se dedicaban al campo. A partir de allí, y a decir de Sinesio López (2010), se sucedió una serie de cambios a través de una evolución política, cultural y social que transformaría al campesino indígena en ciudadano. Siendo así, ello nos sitúa frente a dos posibles combinaciones: campesino y no indígena, o campesino e indígena.

No todo campesino es indígena ni todo indígena es campesino.

La condición de campesino, al igual que la condición de obrero, constituye una denominación en función de la labor que se realiza, no de la pertenencia a un grupo cultural determinado. En ese sentido, cuando el artículo 89 de la Constitución Política del Perú señala que “el Estado respeta la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas”, y el artículo 191 que “la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales”,

todo indica que se estaría refiriendo a las comunidades indígenas y a las comunidades nativas, asumiendo que todos los campesinos son indígenas.

Esta disquisición es primordial, debido a que el Convenio 169 de la OIT nos circunscribe a “pueblos indígenas y tribales en países independientes”, por lo que el elemento sustancial consiste precisamente en definir qué se entiende por pueblos indígenas.

Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En ese orden de ideas, y para tratar de mantener coherencia con el Convenio 169 de la OIT, podríamos empezar por evaluar qué entendemos por indígena o tribal. En el capítulo 2 de este libro, Iván Lanegra suma a este criterio objetivo referido en el artículo primero, un criterio subjetivo consistente en que dicho pueblo tenga conciencia de su identidad indígena. Así, la calificación de indígena se hace aplicable a los pueblos nativos y originarios.

Además, el artículo 7 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece como criterios objetivos los siguientes:

1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
2. Estilos de vida, vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan.
3. Instituciones sociales y costumbres propias.
4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

Siguiendo ese razonamiento, las comunidades campesinas²⁹ solo serían comprendidas dentro de los alcances del Convenio 169 de la OIT en tanto cumplan con ambos criterios (objetivo y subjetivo) descritos en el párrafo anterior³⁰. Se superaría así el error de asimilar lo rural como indígena, pues ambos conceptos son distintos entre sí y no son homologables. Entonces, ¿nos encontramos ante una reforma constitucional? ¿Qué efectos tendría el regreso a la denominación de indígena como distinta y no necesariamente constitutiva de la palabra campesino? ¿Cuáles serían las consecuencias de esta modificación al interior de la Red de Municipalidades Rurales del Perú, de la Confederación Campesina del Perú, y del movimiento campesino en su conjunto? ¿Qué opiniones tiene el movimiento campesino al respecto? ¿Existirían resistencias? ¿Cuáles serían estas? Más aún, ¿podrían percibir que se les pretende arrebatarse un derecho constitucional; máxime cuando según como acota Del Castillo, se estaría incumpliendo el mandato constitucional respecto a estas comunidades al no haberse operativizado su participación al interior del sistema de cuotas (artículo 191 de la Constitución Política)?

Ahora bien, y como si estas complejidades fueran pocas, diversos autores coinciden en señalar la dificultad que existe en los sistemas oficiales para la identificación y registro³¹ de los pueblos indígenas.

Por ello, elaborar un registro de las comunidades indígenas del Perú es una primera tarea impostergable, pues si lo que se pretende es enriquecer nuestra democracia mediante el mejoramiento de los mecanismos de representación de las minorías, en este caso de las comunidades de que se trata, es menester conocer el universo poblacional y su ubicación en el territorio nacional, con el fin de que las propuestas respondan efectivamente a la tutela de su derecho a la participación política. En la II Mesa de Trabajo “Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú”, este tema tuvo una importancia primordial, razón por la cual el JNE propuso acertadamente que para la elaboración de este registro se sumen esfuerzos de colaboración desde el Estado y los propios pueblos indígenas.

3. Participación política de los pueblos indígenas

3.1. En los gobiernos regionales y locales

¿Cuota o cupo?

En nuestro país coexisten tres cuotas: la de género, la de jóvenes y la nativa, para los cargos sujetos a elección popular de regidurías y miembros de los Consejos Regionales. La Ley 27734 estableció que la lista de regidores debía estar conformada por no menos de 30 por ciento de hombres o mujeres y un mínimo de 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos indígenas de cada provincia donde existan, conforme la determinación del JNE. Posteriormente, la Ley 28869 modificó la Ley de Elecciones Municipales, estableciendo que las listas de candidatos a regidores debían estar integradas por no menos de un 20 por ciento de ciudadanos o ciudadanas jóvenes, es decir, de 18 a 29 años de edad.

Se ha constatado que una dificultad para la efectiva elegibilidad de candidatos(as) indígenas es su ubicación en las listas, pues si se ubican en el tercio inferior, disminuye su posibilidad de ser elegidos(as). Este fenómeno ocurre también con las mujeres y los(as) jóvenes, quienes usualmente son situados(as) en el tercio inferior, lo que limita su elegibilidad (recordemos que se trata de listas bloqueadas y cerradas, no aplicándose el voto preferencial).

Una de las propuestas presentadas consiste en aplicar el mandato de posición a la cuota nativa. De ser así, ¿cómo aplicaríamos el mandato de posición, teniendo además la cuota de género y la cuota de joven? Sería sumamente difícil, recordando además que desde diversos espacios de discusión se ha propuesto la aplicación de este mandato para la cuota de género precisamente para evitar el efecto “relleno” de la postulación de mujeres en las listas. ¿Estaríamos frente a una pugna entre cuotas? Si aplicáramos el mandato de posición a las tres cuotas, uno de los efectos podría ser que hallásemos en el tercio superior la personificación de las tres cuotas a la vez (una mujer, indígena y joven), lo cual también se puede prestar a manipulación política, tema precisamente del que se ha dado cuenta en la Mesa de Trabajo y en el texto de Espinosa de Rivero.

Vemos entonces que el sistema de las cuotas por sí solo no es suficiente para garantizar que efectivamente el grupo en minoría participe con potencial real de elegibilidad, como tampoco lo es para asegurar la capacidad de incidencia del grupo minoritario al llegar al poder o de que este sea capaz de plantear una agenda propia que además dialogue, proponga y logre incluirse a partir del debate en la agenda nacional mayoritaria.

Así, una mayor participación política indígena no significa necesariamente que se posicione una agenda indígena, así como la participación de más mujeres en política no garantiza una agenda de género. Los pueblos indígenas en el Perú son diversos entre sí: no se trata de pueblos homogéneos, sino muy por el contrario, son heterogéneos y variopintos.

Por ello creemos que el debate sobre estos mecanismos de acción afirmativa debiera centrarse principalmente en que estos contribuyan a nivelar el partidario, con el fin de que estos grupos puedan competir en la contienda electoral, pues no podemos inferir necesariamente a partir de su aplicación la existencia de una agenda política propia.

Por otro lado, para la elección de los miembros del Consejo Regional; a partir de la Ley 29470 cada provincia constituye un distrito electoral a ser representado por uno o más consejeros que hayan obtenido la mayor votación y conforme lo determine el JNE. Asimismo, y para el caso de la relación de candidatos titulares, se considera una cuota de género del 30 por ciento, la participación de un mínimo de 20 por ciento de jóvenes, y un mínimo de 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios (en cada región donde existan), conforme lo determine el JNE.

Al constituirse cada provincia en un distrito electoral, puede dificultarse la elección de representantes de provincias pertenecientes a comunidades indígenas. Para mermar este efecto, una de las posibilidades es que, para el caso de las regiones cuya composición demográfica contenga poblaciones indígenas, se reserve en el Consejo Regional un puesto para un(a) representante indígena, quien sería elegido(a) internamente. En ese caso, cada provincia con población indígena podría elegir a su candidato(a) aplicando las reglas de su derecho consuetudinario, y luego se elegiría entre estos(as) candidatos(as) al o la representante indígena ante el Consejo Regional, eliminándose la cuota indígena y variándose este concepto por el de cupo o reserva de lugar, para garantizar la efectiva representación de estos pueblos en los espacios de toma de decisiones y de poder político.

Igualmente, y para el caso de las regidurías, con el fin de mejorar el potencial de elegibilidad de representantes de los pueblos indígenas en regidurías, podríamos acaso pensar en un cupo indígena estableciendo un número adicional de regidurías (una o más), reservándose estas a los(as) representantes de pueblos indígenas. Para la elaboración de las listas de representantes de pueblos indígenas, estas competirían internamente entre sí, de acuerdo con sus usos y costumbres (procesos que debieran ser planificados, realizados y fiscalizados con la colaboración entre la ONPE y el JNE). Ello

conllevaría la eliminación de la cuota nativa y la aplicación de la cuota de género y joven al interior de las listas indígenas.

Este punto es igualmente delicado y bien vale generar más espacios para el diálogo y el intercambio de ideas. Si bien el establecimiento del cupo indígena (uno o más regidores provenientes de pueblos indígenas), garantizaría que estos pueblos sean efectivamente representados en los espacios políticos de toma de decisiones. Es importante reflexionar más profundamente, pues existen algunos riesgos asociados principalmente a que podría ir disminuyendo significativamente la presencia de representantes de pueblos indígenas en las otras listas, por considerarse que “ya tienen las suyas propias”, lo cual puede generar un mayor desencuentro entre “lo mestizo y lo indígena” en los espacios de ejercicio del poder, una indeseada segmentación, autoexclusión, y además podría generarse división al interior de los propios pueblos indígenas entre “quienes postulen por las listas indígenas y los que lo hagan por la lista mixta”.

Como vemos, ninguna posibilidad está exenta de efectos y consecuencias más allá de las deseadas, y es que los sistemas no son perfectos, tan solo perfectibles, y ello implica estar preparados(as) para afrontar las dificultades propias de cada una de las propuestas que se presentan y de muchas otras más que pudieran presentarse. Incluso se podría abrir la discusión respecto de la aplicación de la cuota de género al interior de las listas meramente indígenas: ¿qué podría suceder si no aplicamos la cuota en estas listas? ¿Las mujeres tendrían igual capacidad de incidencia para su inclusión como candidatas en las listas indígenas? En caso de no ser incluidas en estas, ¿participarían más activamente en organizaciones políticas no indígenas? ¿Serían convocadas para integrar estas listas? ¿Qué efectos tendría ello en la estructura, organización, vida de la comunidad y relaciones de género?

Ahora bien, si aplicamos la cuota de género al interior de las listas indígenas, ¿recibiríamos cuestionamientos en el sentido de que esta cuota es occidental y se estaría occidentalizando el sistema de representación indígena, modificándolo, alterándolo? ¿La aplicación del sistema de cuotas podría tener como resultado que al interior de los pueblos indígenas se replantee el rol de las mujeres en el mundo público, en relación directa con el aparato estatal, y más allá de lo comunal? ¿Cuáles serían sus efectos en cuanto a roles, de estructura y de organización interna de sus comunidades? ¿Hasta dónde llegarían estos? ¿Qué implica para las mujeres indígenas participar en política? ¿Cuáles son los costos sociales (privados y públicos) que están dispuestas a asumir? ¿Cuáles sus límites?

Un aporte sumamente valioso es el que señala la importancia de flexibilizar los requisitos para la inscripción de las listas, de modo tal que sea posible la elaboración y participación de listas de candidaturas provenientes de pueblos indígenas, pues atendiendo a la barrera geográfica (lejanía, difícil acceso, otros) y a la barrera económica (alto costo), amén de la barrera cultural (idioma, desconocimiento de los procedimientos para la inscripción de las listas ante el JNE, entre otros), resulta muy difícil para estos pueblos conformar sus listas propias, incluso para competir en calidad de organizaciones políticas con las actuales reglas del sistema electoral.

En el país

En la II Mesa de Trabajo “Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú”, el líder representante de la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas propuso como alternativa la elaboración de un proyecto de ley que establezca un cupo directo en el Congreso de la República³². Esta idea resulta sumamente interesante, pues es en el Congreso de la República donde se elaboran y se aprueban las leyes, y la presencia de representantes de las comunidades indígenas garantizaría que estos(as) sean informados(as), tomen conocimiento de las propuestas legislativas y además puedan presentar las suyas propias en beneficio de sus propios pueblos y de la ciudadanía en general, así como participar en las distintas mesas de trabajo en el Parlamento. Ello sin soslayar que la representación congresal se entiende ejercida a favor de toda la ciudadanía en su conjunto y no solo de un grupo determinado.

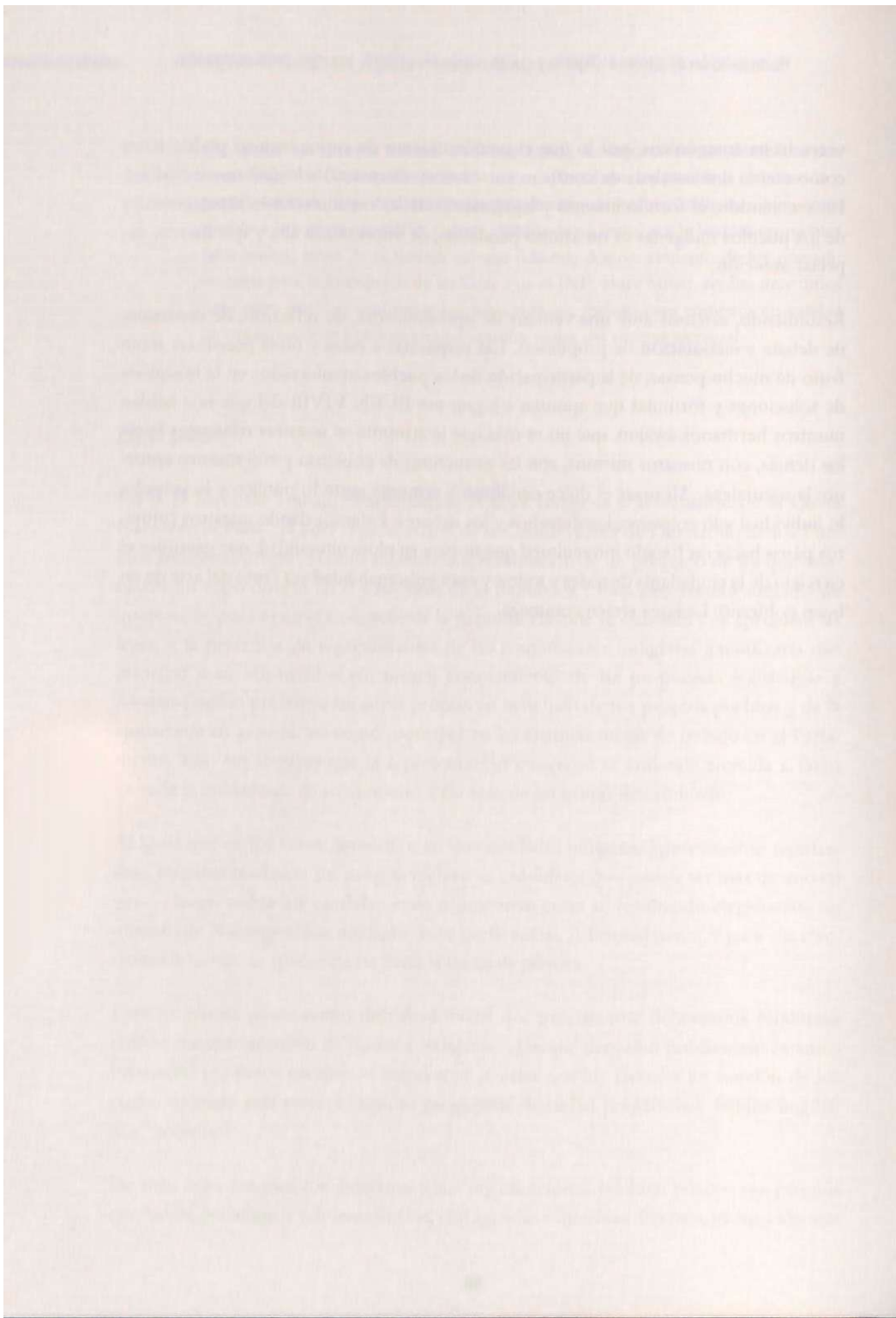
Al igual que en los casos anteriores, las comunidades indígenas (previamente registradas), elegirían mediante sus propias reglas a su candidato(a) —podría ser más de uno tal vez—; luego todos los candidatos(as) competirían entre sí, resultando elegidos(as) un número de X congresistas mediante voto preferencial. Adicionalmente, y para sus elecciones internas, se aplicaría a las listas la cuota de género.

Esta propuesta posee como dificultad inicial que previamente deberíamos establecer cuál es nuestro universo de pueblos indígenas. ¿De qué densidad poblacional estamos hablando? ¿Cuántos escaños se reservaría? ¿Cuáles son los factores en función de los cuales operaría esta reserva (ámbito geográfico, densidad poblacional, familia lingüística³³ u otros)?

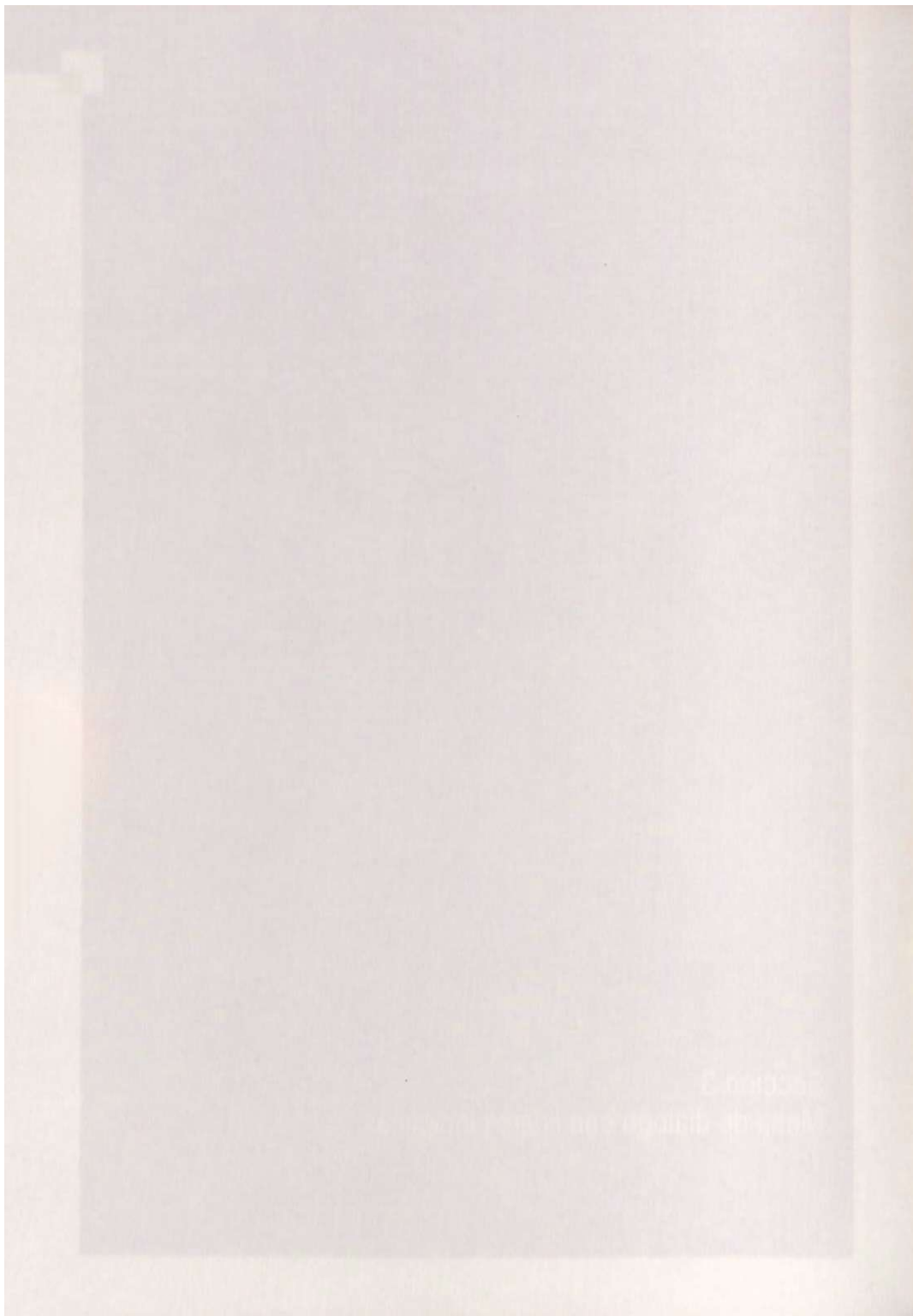
De otro lado, los pueblos indígenas y sus organizaciones también poseen sus propios conflictos, encuentros y desencuentros, con agendas e intereses diversos, incluso algunas

veces hasta antagónicos, por lo que el establecimiento de cupos incluso podría tener como efecto una escalada de conflicto entre los(as) electos(as) y los(as) no electos(as). En ese sentido, el fortalecimiento y legitimación de las organizaciones representantes de los pueblos indígenas es un asunto pendiente, de importancia alta y que merece especial atención.

Resumiendo, estamos ante una ventana de oportunidades, de reflexión, de discusión, de debate y elaboración de propuestas. Las respuestas a estas y otras preguntas serán fruto de mucho pensar, de la participación de los pueblos involucrados en la búsqueda de soluciones y fórmulas que apunten a lograr ese BUEN VIVIR del que nos hablan nuestros hermanos awajun, que no es más que la armonía en nuestras relaciones hacia los demás, con nosotros mismos, con las estructuras de gobierno y con nuestro entorno: la naturaleza. Alcanzar el dulce equilibrio y armonía entre lo público y lo privado, lo individual y lo colectivo, los derechos y los deberes. Estamos dando nuestros primeros pasos hacia un Estado intercultural que respete su pluriculturalidad, que garantice el ejercicio de la ciudadanía de todas y todos, y cuya gobernabilidad sea fruto del arte de un buen gobierno. La tarea recién comienza.



Sección 3
Mesa de diálogo con líderes indígenas



II Mesa de Trabajo “Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú”

Introducción

La II Mesa de Trabajo “Participación Política Indígena y Mecanismo de la Cuota Nativa en el Perú”, convocada de manera conjunta por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la misión de IDEA Internacional en el Perú se llevó a cabo con la finalidad de recoger propuestas y debatir, en esta ocasión, con las autoridades políticas indígenas y nativas del país acerca de la realidad de su participación política.

La Mesa de Trabajo se llevó a cabo el día 9 de agosto de 2012 en el local de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, a las nueve de la mañana, y contó con la presencia de el Dr. Hugo Sivina Hurtado, presidente del JNE; la Dra. Alicia del Águila, de IDEA Internacional, la Dra. Milagros Suito Acuña, directora nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del Jurado Nacional de Elecciones y reconocidos representantes y líderes políticos indígenas y nativos del país.

La II Mesa de Trabajo tuvo por objetivo presentar información sobre el tema y generar un debate sobre el mecanismo de la cuota nativa y la participación política de las comunidades campesinas, nativas y los pueblos indígenas del Perú, de modo que con su colaboración se favorezca a la formulación de ideas y propuestas de reforma y mejora del sistema electoral.

El evento se inició con las palabras del Dr. Hugo Sivina Hurtado, quien dio la bienvenida a los asistentes resaltando la importancia de esta reunión por tratarse de una oportunidad especial para que autoridades y funcionarios del Estado puedan compartir y debatir con las autoridades políticas indígenas y nativas del país —estos últimos como actores directos de las políticas y mecanismos que desde el Estado se discuten—, generando un espacio que por tanto debe ser aprovechado al máximo.

El presidente del JNE señaló que en los días previos, su institución firmó un convenio con el Ministerio de Cultura para establecer mayor acercamiento entre los ciudadanos que se encuentran alejados del Estado, de manera de generar caminos adecuados para una

verdadera integración. El Dr. Sivina señaló que desde el JNE existe la voluntad de escuchar las reflexiones y aportes de los representantes nativos e indígenas presentes de manera que el Estado comprenda que hay personas que necesitan de su presencia para diversas materias además de educación y salud, sino también en materia electoral, de modo que todos los ciudadanos sepan cómo elegir y ser elegidos.

Presentación de las propuestas del proyecto de “Código electoral y código procesal electoral” sobre participación política indígena y cuota nativa

A continuación, la Dra. Ana Neyra, abogada especialista en temas electorales del JNE, realizó una presentación sobre las propuestas del proyecto del Código Electoral y Código Procesal Electoral en cuanto al tema de participación política indígena y cuota nativa.

Según refirió a los asistentes, el proyecto de nuevo Código Electoral procura compendiar en dos cuerpos normativos lo que es en la actualidad una normativa dispersa, con vacíos, deficiencias y contradicciones. La formulación de esta propuesta de reforma ha dedicado especial atención al mecanismo de cuotas de participación, con el objetivo de fortalecer las organizaciones políticas y fomentar la participación ciudadana. Para alcanzarlo, es necesario reconocer la necesidad de medidas afirmativas que ayuden a corregir situaciones de partida disímiles para grupos de ciudadanos. Una de estas medidas es la cuota nativa.

La especialista explicó a los asistentes que dicha cuota afirmativa se otorga a determinados grupos por sus características especiales, que pueden ser étnicas, de condición social, de raza, de origen u otras, buscando aminorar su situación de exclusión y marginación. Para el caso concreto peruano de las cuotas electorales, lo que buscan promover es la participación política ciudadana.

Para ello, refirió, el Estado peruano ha incorporado tres cuotas electorales, aunque el debate se centra en la cuota nativa de comunidades campesinas y pueblos originarios. Luego, la Dra. Neyra hizo una precisión inicial señalando que en el Perú el diseño de la cuota nativa electoral no consiste en una cuota de grupos de representación bajo circunscripciones especiales, sino que se cuenta con un 15 por ciento para las listas de candidatos. Ello implica que en cada lista a los Consejos Regionales y Provinciales debe haber un 15 por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios, representación que —al contrario de lo que se ha venido entendiendo hasta

ahora— no indica necesariamente que dichos candidatos sean parte de estas comunidades campesinas y nativas, sino tan solo que sean representantes acreditados como válidos.

Luego, la especialista presentó a los participantes el marco normativo vigente del que se parte al momento de esbozar el Código Electoral. Luego de ello, expuso las cifras que sirvieron de base para el diseño de las propuestas presentadas. Estos datos reflejaron, entre otros, el porcentaje exponencialmente mayor de candidatos elegidos no nativos y el mínimo porcentaje (no más de 10 por ciento) de candidatos elegidos nativos en las elecciones regionales y provinciales 2010.

La Dra. Neyra resaltó la importancia de estas mesas de trabajo, en tanto servirían como espacio de intercambio y retroalimentación para las propuestas de reforma normativa planteadas al Congreso por el JNE. Luego, presentó las propuestas formuladas por el JNE respecto de la cuota nativa y participación de los pueblos indígenas en el sistema electoral. Estas propuestas fueron:

- Adoptar el criterio del redondeo. Si bien la ley establece ya un porcentaje mínimo de 15 por ciento de candidatos nativos, la propuesta es que se adopte el criterio jurisprudencial utilizado de redondear los porcentajes al entero inmediato, para regularlo directamente en la ley.
- Que no ingresen al cómputo de la cuota los presidentes, vicepresidentes regionales y alcaldes; esto es, las cabezas de lista.
- Descartar cualquier iniciativa que implique computar las listas de titulares y accesitarios de manera conjunta.
- Que el cumplimiento de la cuota nativa sea requisito de inscripción de la lista, mas no de su presentación, de manera que la lista sometida al ciudadano cumpla con las cuotas electorales exigidas por ley.
- Que se determine el universo de comunidades campesinas y nativas respecto del cual se computan las cuotas. El Viceministerio de Interculturalidad debería encargarse de aquella tarea. Al respecto, la especialista señaló que en el marco de la última elección del año 2010 se emitió un reglamento de inclusión de candidatos que procuró desarrollar la participación electoral y promover mecanismos específicos para cada proceso. Luego, respecto de la cuota nativa, este reglamento incorporaba dos cuestiones: la primera sobre cómo reconocer a las comunidades, a través de la Direcciones Regionales de Agricultura, y la segunda sobre cómo acreditar la representación de quien alegaba cumplir esta cuota.

- Que se aplique la cuota nativa tanto en consejos regionales como municipales, estos, en las elecciones provinciales y en las distritales.

A continuación, Alicia del Águila, representante de IDEA Internacional y moderadora de la mesa, agradeció la participación de los presentes y dio inicio al debate de ideas, y propuestas sobre los temas de participación política de pueblos originarios y el mecanismo de cuota nativa por parte de los líderes indígenas presentes en la reunión. Se propuso iniciar el debate con una primera ronda de participaciones sobre la percepción de la implementación en la práctica del mecanismo de la cuota nativa.

Antes de la primera intervención del debate, los representantes y líderes políticos indígenas y nativos del país que participaron en la mesa de trabajo se presentaron, de modo que la reunión se llevó a cabo en un ambiente de integración y confianza. Los participantes presentes fueron los siguientes:

- Rosa María López, coordinadora del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana del JNE
- Gladys Vila, presidenta de la Organización Nacional de Mujeres Indígenas y Amazónicas del Perú (ONAMIAP), del departamento de Huancavelica
- Karín Anchelia, del equipo técnico de la ONAMIAP
- Esther Dávila, representante de la comunidad Asháninka El Naranjal de la provincia de Puerto Inca
- Walter Sangama, representante de la Coordinadora de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la región San Martín (CODEPISAM)
- Tomas Bazán, presidente de Organización Fronteriza de Cajamarca (ORFAC). Representante de la comunidad nativa de Zupayaku, provincia de San Ignacio, Cajamarca
- Juan Noningo, pueblo Wambis, de la provincia de Condorcanqui en Amazonas. representación Organización Regional de los Pueblos Indígenas de Amazonas (ORPIAM)
- Milagros Suito, Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE
- Ana Neyra, Proyecto de Código Electoral, equipo técnico del JNE
- Alejandro Rivas, miembro del equipo técnico del proyecto de código electoral
- Antolín Huascar Flores, presidente de la Confederación Nacional Agraria (CNA)

- Antonio Ramírez, miembros del pueblo Shipibo, Loreto, provincia de Contamana
- Felipe Cortes Zevallos, representante de la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI)
- Edith Pérez Awualla, Confederación Nacional de Comunidades Campesinas y Nativas del Perú (CONACCANP)
- Danny Nunkuag, pueblo Awajun, miembro del equipo técnico de ORPIAN
- Kety Marcelo Lopez representante de la ONAMIAP
- Manuel Valenzuela, antropólogo, especialista del Programa Mujer e Inclusión Ciudadana de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE

A continuación tomó la palabra el Dr. Sivina, quien reflexionó acerca de la necesidad de un arduo trabajo en pro de una verdadera integración nacional, de manera que se corrija la exclusión en la que han vivido las comunidades indígenas y nativas del país.

Para ello consideró necesario continuar trabajando en infraestructura de carreteras y vías en todo el país, sobre todo en el sector rural, de manera que las familias se desenvuelvan mejor sin tener que viajar durante horas o días para acceder a educación y salud. Esta infraestructura generará un mayor acercamiento y desarrollo económico para la población indígena, contribuyendo a una mayor integración, participación y acercamiento de los ciudadanos. Señaló, además, la importancia de una verdadera descentralización y la necesidad de los pueblos de contar con una autoridad que los oriente de manera que mejore el acercamiento del ciudadano con el Estado, evitando discrepancias sin trascendencia o distanciamientos innecesarios.

Subrayó también la necesidad de trabajar en el fortalecimiento de una conciencia cívica ciudadana, e instó a los participantes a considerar la gran importancia e interés que el JNE está asumiendo para lograr este gran objetivo de integración.

Luego, la primera intervención del debate estuvo a cargo de Walter Zangama, representante de la CODEPISAM. El líder indígena agradeció espacios de diálogo e integración como el de la Mesa de Trabajo, para luego esbozar algunos comentarios sobre sus últimas experiencias de elecciones para gobiernos tanto regionales como locales.

Refirió que los partidos políticos de su región habrían utilizado a la población indígena únicamente para cumplir los requisitos legales de inscripción de las listas de candidatos. Señaló que los partidos políticos los han utilizado para cumplir la cuota, sin el consenso

de los pueblos indígenas. Estos partidos se habrían acercado de manera furtiva a las comunidades nativas a buscar integrantes sin contar con el consenso de las organizaciones locales, hecho que se pudo apreciar en Rioja y Lamas. Asimismo, relató que en estas dos localidades las experiencias fueron distintas, y que en Lamas se logró que la integrante nativa de la lista llegue efectivamente a ejercer el cargo de consejera, en tanto gracias al esfuerzo de los integrantes indígenas del partido se la colocó primera en la lista. Por el contrario, en Rioja la experiencia fue negativa, pues los nativos solo fueron utilizados por los partidos sin lograr ejercer ningún cargo.

El líder nativo señaló que para las próximas elecciones su organización estaría recogiendo opiniones y propuestas de mejora de manera que puedan efectivamente ser representantes de los intereses de sus pueblos, accediendo a las primeras listas. Para ello serán necesarios requisitos más claros y suaves en materia electoral indígena, requisitos que no se constituyan como trabas u obstáculos para el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos nativos e indígenas. El representante señaló, además, que una aspiración de los pueblos indígenas es la representatividad no solo en los ámbitos local o regional, sino también en el nacional, a través de un proyecto de ley que establezca un cupo nativo directo en el Congreso de la República.

Luego de ello tomó la palabra la Sra. Gladys Vila, presidenta de ONAMIAP. La representante indígena destacó la importancia de acortar las brechas de información y comunicación entre representantes de pueblos indígenas y las autoridades del Estado, como es el caso de la Mesa de Trabajo. Luego, explicó la necesidad de considerar la verdadera realidad que viven los pueblos indígenas frente a cada elección, ya sea local o regional. De acuerdo con su propia experiencia, la representante indígena anotó que se aprecia una práctica generalizada de *utilización* de los electores indígenas por los partidos políticos, que solo llegan a tener contacto con sus localidades en época de elecciones: “Nos encontramos como que muy utilizados, porque ¿cuándo es que se acuerdan de nuestros pueblos los gobernantes? Únicamente buscando votos. Ahí sí se ponen nuestros sombreros, nuestros ponchos, nuestras polleras, y llegan a la comunidad. Pero una vez llegados al poder, nos olvidan”, refirió.

Luego señaló la importancia de apostar por la capacitación y por una mejor información electoral para los pueblos indígenas precisamente en esta época, cuando aún no estamos en el contexto de una campaña electoral. Señaló que las cuotas electorales *per se* no son de ayuda y relató casos en los que, por ejemplo, para cumplir la cuota de género, son los hombres de la familia quienes obligan a sus esposas a presentarse como candidatas a ejercer el cargo sin estar preparadas para ello. Asimismo, habló de casos en los que las agrupaciones políticas han utilizado a una sola persona para que cubra los

tres requisitos —joven, indígena y mujer—, para dar cumplimiento a todas las cuotas de participación a la vez. Finalmente, refirió los serios problemas que encuentra la implementación de la cuota con relación al cobro de cupos económicos que se presentan en su región.

El resultado de ello —afirmó la representante— es que los pueblos indígenas tienen muy pocas posibilidades de llegar y ejercer cargos de representación política. Como propuestas de mejora, la representante insistió en la mejor y mayor difusión de la información sobre la cuota, además de su aplicación no solo para consejeros y regidores, sino también para presidentes regionales y alcaldes. Respecto de los requisitos para su aplicación, la líder indígena señaló que se podrían tomar como base los usos y costumbres de las elecciones comunitarias, tomando como ejemplo las elecciones en asambleas de la comunidad, con la presencia de las juntas directivas. Ello evitaría la necesidad de seguir inventando mecanismos para dar lugar a la utilización de los comunitarios.

Otra preocupación señalada por la representante indígena trató acerca de la información oficial sobre quiénes son —o pueden definirse como— pueblos indígenas. Señaló que hay que tomar en consideración las críticas que el Pacto de Unidad ha hecho al Poder Ejecutivo respecto del proceso de reglamentación de la Ley de Consulta Previa y de la elaboración de la base de datos de pueblos indígenas del Ministerio, entre otros, resaltando que ese órgano técnico debería trabajar en estrecha coordinación con las organizaciones y sus representantes.

Finalmente insistió en promover un tratamiento distinto para las mujeres indígenas —ello en tanto las serias dificultades que estas tienen para acceder a la vida política— y agradeció a IDEA Internacional por el trabajo que viene realizando en la capacitación a mujeres indígenas para un mejor cumplimiento de sus funciones.

Por último, la líder indígena se refirió a una propuesta para la representación política en el Congreso de la República, señalando que lo que se tiene en la realidad se presenta como una “competencia desleal” para llegar a esos puestos. Se propone así que haya escaños específicos para los pueblos indígenas y que las elecciones se lleven a cabo según sus propios usos y costumbres.

En respuesta a dicha intervención, el Dr. Sivina tomó la palabra para destacar la importancia del testimonio de la Sra. Gladys Vila. El presidente del JNE resaltó la referencia a los mecanismos de elección comunitaria, mediante los cuales los integrantes de los pueblos indígenas se reúnen y generan una especie de elección política, considerando indispensable la atención a este tipo de elección como un esfuerzo de generar

representatividad en el país. Con ello, opinó que se debería pensar en una integración a partir de los propios conocimientos comunitarios, además de aquellos que el JNE les va a proporcionar a través de un trabajo de campo más intensivo, responsable y cercano a las poblaciones indígenas y nativas, para que sean parte de la vida política como ciudadanos que sepan votar y que votan bien. Además, señaló que una problemática para trabajar adecuadamente el código electoral es la falta de registro de las comunidades campesinas, pueblos originarios y comunidades nativas.

Seguidamente tomó la palabra el señor Antolin Huáscar, representante de CNA, quien planteó a los demás participantes la siguiente interrogante: “¿Los integrantes de los pueblos indígenas somos sujetos u objetos de derechos? ¿Quiénes son esos pueblos indígenas?”.

Señaló que, mientras que se considera a las comunidades campesinas como sujetos de derecho, la Ley de Consulta Previa no considera a las rondas campesinas como tales. Luego, sería recomendable tomar en consideración los mecanismos propios de las organizaciones de las comunidades campesinas, como por ejemplo los de las elecciones que celebran cada dos años. El Sr. Antolín Huáscar resaltó su experiencia como presidente de su comunidad durante tres periodos distintos a través de una buena práctica de elecciones comunitarias, en las que no existe campaña electoral ni corrupción de candidatos o electores. Por el contrario, en las elecciones oficiales —resaltó— se han dado casos en los que obligaban a los hermanos nativos a formar parte de alguna lista, o que por el contrario los excluían por falta de recursos económicos.

Así también, el presidente de la CNA señaló su preocupación respecto de la corrupción de los electores con regalos de los candidatos, explicando que “los partidos llegan a las comunidades con sus obsequios y chantajejan a los dirigentes”, y consideró indispensable formular herramientas para evitar dichos comportamientos. Refirió como ejemplo, en cuanto a la representación de la consejería regional o de regidores, la necesidad de la elaboración de una ley que norme que las comunidades indígenas estén obligatoriamente en los primeros números de las listas y en un número mayor. Ello porque el panorama actual es que los candidatos indígenas no salen elegidos, o cuando lo hacen, no tienen la mayoría o el peso necesario para ganar las votaciones ya una vez dentro de los municipios, lo que les impide iniciar verdaderas reformas o representar adecuadamente los intereses de su población.

Para ello, además, resulta indispensable trabajar en una verdadera inclusión social y en el cumplimiento de la ley a través del acceso a la información y la capacitación, tanto en las organizaciones como en cada una de sus bases, dentro de las localidades.

Propuso por último el establecimiento de un cupo indígena en el Congreso de la República como muestra de verdadera representatividad indígena, señalando que “si ahora queremos ir a conversar con el Presidente de la República no podemos, porque no tenemos un representante ante el Congreso, no tenemos facilidades. Yo creo que esta es un preocupación común de la población indígena”.

Nuevamente el Dr. Sivina tomó la palabra señalando que, efectivamente, existe la pregunta acerca de cuál es el organismo oficial encargado del registro de las comunidades campesinas y nativas en el país. Indicó que para trabajar con la reforma del Código Electoral, se buscó maneras de llegar a esta información, sin resultados positivos. Consideró indispensable superar la desidia actual y trabajar para tener en claro cuál es el organismo del Estado que tiene regulada e inscrita la existencia de estas comunidades, para que de esta manera se pueda hacer un trabajo más efectivo y eficiente. Por el contrario, omitir esta responsabilidad atenta contra los derechos de identificación y representatividad de los pueblos indígenas en el país.

Ante la mención del Dr. Sivina, el Sr. Antonio Ramírez, líder shipibo de Contamana, mencionó que en la mesa de trabajo sí se encuentran los auténticos representantes de los pueblos indígenas y que ha sido un “descuido del JNE al no consultar ante estos líderes y organizaciones sobre la relación de los pueblos indígenas. [...] Si usted consulta ante el ministerio de cultura ellos no lo tienen, pero las federaciones sí lo tienen”. Resaltó también la importancia de tener una cuota para el congreso, y mencionó que en época electoral los indígenas son utilizados por los partidos políticos. Agregó, además, que muchos de los indígenas que elegidos se olvidan de su pueblo porque no son representativos y por la ausencia de un partido político indígena: “ya mudan la cushma, ya no toman el masato, no podemos dialogar con las autoridades, con el Presidente de la República, no podemos dialogar de Apu a Apu”.

Luego, la Sra. Esther Dávila, representante de las comunidades de Puerto Inca, tomó la palabra agradeciendo la invitación y celebrando este tipo de iniciativas de diálogo y participación. Destacó que el JNE ha logrado llegar a su comunidad, a pesar de la distancia y las dificultades, y agradeció a la señorita Paula García, comisionada de la Dirección Nacional de Educación, por dicho trabajo de campo. Resaltó luego los constantes abusos que han perjudicado el ejercicio de la cuota de género para el caso de las mujeres indígenas, ya sea por la falta de información o por las pocas posibilidades económicas, además de la constante corrupción en el acceso a las listas de candidatos. Señaló que tienen interés de organizarse como partido político indígena: “No somos ajenos a los demás, somos personas y tenemos los mismos derechos. ¿Por qué somos marginados? Para participar en un partido me han pedido dinero para ponerme en primer puesto, y

yo lo digo porque lo he vivido, y nosotros los pueblos indígenas no tenemos dinero”. Solicitó al presidente del JNE que se generen mecanismos de manera que dicha corrupción sea erradicada, y demandó a los líderes indígenas presentes transparencia y legalidad en las siguientes elecciones.

Seguidamente el Sr. Tomas Bazán, representante de ORFAC, contó su experiencia con las elecciones de representantes en gobiernos locales considerando que existe un mayor acercamiento de los pueblos indígenas con el Estado. Así, señaló: “Nosotros participamos como pueblo awajun, de San Ignacio. Hemos tenido tres periodos como representantes de las comunidades nativas; actualmente, soy representante provincial de las comunidades nativas. A veces los otros regidores se olvidan, en cambio nosotros no, porque salimos de ahí, conocemos la realidad e insistimos por nuestro pueblo. Por eso hemos logrado integrarnos de a pocos. En elecciones anteriores representaba un consejero regional, pero era un extraño a la comunidad”.

Finalmente apoyó la propuesta sobre un cupo indígena al Congreso, señalando que si bien Cajamarca tiene congresistas, estos no representan a las comunidades nativas. Consideró que mediante este cupo se acercarán mejor las distintas realidades, y por tanto es necesario luchar por ello.

Luego, el Sr. Nonigbo tomó la palabra agradeciendo el esfuerzo del JNE por solucionar en forma conjunta problemas de diferentes realidades.

Así, en una interesante participación, el Sr. Nonigbo sugirió un trabajo de transformación electoral en su localidad. Relató que en esta existen problemas de movilización, en tanto utilizan botes para desplazarse por encontrarse en plena zona fronteriza con el Ecuador. Ello dificulta el acceso y el costo al momento de ir a votar, causando inasistencia en las mesas de votación. Propuso luego que las mesas se descentralicen y con ello se permita la participación a los que están alejados. Del mismo modo, para los candidatos elegidos es luego difícil trasladarse a las oficinas del municipio. Sugirió que en cada provincia debería estar presente una autoridad, y que a la vez deberían otorgarse facilidades para su traslado, entre otros.

El líder indígena se refirió también a la necesidad de evitar la manipulación de los partidos políticos con el recurso de los regalos en la época de campaña, y resaltó la importancia de sensibilizar y capacitar a los votantes de modo que sepan elegir mejor a las autoridades.

Resaltó luego la iniciativa de la Mesa de Trabajo como mecanismo de acercamiento directo con los altos funcionarios y verdadera inclusión social. Destacó el evento como una muestra de mayor respeto y consideración por las autoridades y funcionarios actuales

para los pueblos indígenas, históricamente excluidos. Refirió finalmente que nuestro país tiene una naturaleza pluricultural y multiétnica y que por tanto se debe trabajar en construir una institucionalidad indígena en todo el Perú.

A continuación, el Sr. Dany Nunkuag agradeció también la celebración de esta II Mesa de Trabajo. Luego, coincidió con los demás líderes indígenas en la necesidad de exterminar las prácticas clientelistas y de manipulación de los partidos políticos durante la época de elecciones. Afirmó que se trata de una estructura que debe cambiar, y señaló que “los pueblos indígenas ya estamos acostumbrados a que cada cuatro años vengan los políticos con pilas, velas, camisetas y eso debe cambiar. [...] Estamos de acuerdo en que el JNE instale un Jurado Electoral Especial en Santa María de Nieva, pues eso abaratará el procedimiento para los pueblos indígenas que quieren participar”.

En el caso concreto, como parte de un pueblo indígena, resaltó su preocupación por la labor del Poder Ejecutivo en la elaboración de la base de datos de los pueblos, denunciando su arbitraria exclusión de esta. Además, señaló que es facultad del Viceministerio de Interculturalidad crear una base de datos, pero así una comunidad no esté inscrita, también tiene derechos.

Al respecto, el Dr. Sivina manifestó su preocupación señalando que, de las participaciones y comentarios de los líderes y representantes indígenas presentes, es posible apreciar que no existe una relación o registro de comunidades nativas e indígenas en el Perú. Sugirió que, como propuesta de la Mesa de Trabajo y como iniciativa propia de los líderes y representantes indígenas presentes, nazca la idea y propuesta de que se genere un organismo creado por las propias organizaciones indígenas, en donde se elabore y centralice la relación de todas las comunidades del país. Indicó que la información producida podría luego ser contrastada con la oficial, e incluso que podría servir para mejorar a aquella.

Como respuesta, Karín Anchelía, del equipo técnico de ONAMIAP, hizo la siguiente interrogante a los miembros del JNE presentes: “¿Cuál es el enfoque de derechos que se ha utilizado para elaborar esta reforma del Código Electoral? ¿Es el de un enfoque de derechos individuales o colectivos, de derechos ciudadanos o derechos de los pueblos?”

Señaló que, según el Convenio 169 de la OIT, los derechos colectivos de los pueblos indígenas están y deben ser protegidos por el Estado. Indicó que las instituciones públicas usualmente incurren en el error de forzar mecanismos oficiales e insertarlos en las comunidades, generando problemas de comprensión y adaptación. Por el contrario, las organizaciones están trabajando en propuestas distintas del *asimilacionismo*,

que incluyan las diferentes concepciones en un espacio de interculturalidad, como por ejemplo la de incluir mecanismos propios de elección de las comunidades, en respeto de sus usos y costumbres.

La representante indígena indicó luego que es necesario trabajar en una verdadera institucionalidad indígena, una verdadera participación. Para ello deberán hacerse esfuerzos en capacitación y preparación intercultural de los líderes. Una aspiración de su organización sería la de formar la Escuela de Formación de Política para Mujeres Indígenas.

El Dr. Sivina tomó la palabra para resaltar la importante intervención de la panelista. Luego explicó que el Perú es el único país que no tiene Código Electoral, sino tan solo leyes dispersas. Ante ello se ha trabajado en un esfuerzo de más de un año para conseguir que estas leyes estén articuladas, de manera que con la codificación, exista en el país claridad sobre lo que significa hacer política. Así, señaló que el Código Electoral será un material importante de guía para que el sistema electoral trabaje de manera articulada y eficiente. Si bien es importante que el documento de propuesta de Código ya esté en manos del Congreso de la República, en la actualidad se busca recoger aportes e ideas para mejorar la propuesta.

Seguidamente Ketty Marcelo, líder asháninca representante de ONAMIAP, denunció la falta de representación indígena en el Congreso. Luego afirmó que, con miras a las elecciones para el Parlamento, su organización analizó la aplicación de la cuota nativa y encontró serias deficiencias, como la falta de respeto a los mecanismos nativos, la “cacería” de candidatos, la falta de consulta a las organizaciones indígenas, la división de la población, etc. Como propuesta planteó la revisión de la cuota de género para lograr que se incluyese a un hombre y una mujer indígena. En cuanto al ámbito nacional, se propone un cupo indígena por región en el Congreso.

La Srta. Kety Marcelo López señaló, además, la importancia de la conceptualización de “lo indígena”. Luego, indicó la necesidad de contemplar los sistemas propios de elección indígena. Finalmente planteó como interrogante: “¿cómo se puede dar un verdadero sistema de registro de comunidades y pueblos indígenas?”. Propuso que este debe darse desde las propias organizaciones de modo que usando sus capacidades generen sus propios registros, para que estos puedan luego ser confrontados con los registros oficiales.

Finalmente, Manuel Valenzuela, del JNE, refirió al problema de conceptualización al catalogar a la población con la que se trabaja, señalando que la mayoría de estas comunidades se autoidentifican como pueblos indígenas. Además, señaló que cada uno de estos pueblos tiene un sistema de elección de autoridades tradicionales, y que dicho

sistema se convierte luego en sistema de representación ante el sistema nacional. En el trabajo de campo realizado por el JNE se ha encontrado que los candidatos indígenas no necesariamente son representativos de la comunidad; además, que los candidatos elegidos cumplen los tres requisitos de las cuotas electorales y son ubicados al final de la lista. Finalizó proponiendo a las organizaciones presentes de elaborar un registro propio que pueda ser confrontado con los datos estadísticos oficiales con la finalidad de realizar un trabajo conjunto que permita el beneficio colectivo de los pueblos indígenas.

Palabras de cierre a cargo de IDEA Internacional

Para cerrar la discusión la moderadora de la Mesa de Trabajo, la Dra. Alicia del Águila, de IDEA Internacional, resaltó el interesante trabajo realizado por la mesa, esperando que el proceso continúe, generando resultados de ideas y propuestas concretas de representación indígena. Luego pasó a resumir las coincidencias a las que se habría llegado al final de la discusión y de las participaciones de los asistentes en torno a las siguientes preguntas fundamentales respecto de cuota nativa y los mecanismos de participación política indígena. Estas son:

- La necesidad de contar con buena información, accesible para las poblaciones indígenas. Esta información deberá explicar de manera adecuada y al detalle el mecanismo de la cuota, con requisitos simples y con un lenguaje adecuado. Un avance en ello, resaltado ya por el Dr. Sivina, está en la codificación de las más de once leyes dispersas en materia electoral que existen en el Perú.
- Importancia de considerar los mecanismos colectivos de toma de decisiones en Asamblea Comunitaria. Se planteó la interrogante de cómo conjugar la lógica de derechos colectivos con la lógica de las normas oficiales. También se puso énfasis en la adecuación intercultural de los mecanismos oficiales de modo de asegurar que las personas elegidas entiendan verdaderamente los intereses de los pueblos que representan. Con ello así, resulta de suma importancia evitar la “cacería de candidatos”, trabajando para encontrar las herramientas jurídicas para que en determinado momento sea la asamblea comunitaria la encargada de tomar decisiones políticas de representación.
- Plantear y evaluar la posibilidad de establecer un cupo de representación indígena en el Congreso de la República. En vista de este legítimo reclamo de los líderes y representantes indígenas, se consideró necesario estudiar esta posibilidad.
- Estudiar la posibilidad de cambiar la cuota por el cupo o reserva de escaños en los ámbitos donde se aplique, de modo que se combata además la corrupción y la exigencia de cuotas de dinero para el ejercicio de cargos políticos.

- Trabajar en responder a la interrogante sobre quiénes son finalmente los sujetos de este derecho. La ausencia de un registro oficial de estos pueblos y comunidades, más allá de la estadística, lleva a la discusión sobre la institucionalidad indígena en el país. Se resaltó además la necesidad de establecer canales de comunicación con los organismos encargados del Poder Ejecutivo.
- Por último, se debe atender al pedido de descentralizar efectivamente las actividades del Jurado, de modo que se ajusten a la realidad de nuestro territorio.

La Dra. del Águila resaltó, por último, la importancia de este tipo de espacios de trabajo y la voluntad de que este proceso sea, además de integral, permanente, de mano de las organizaciones convocantes y de los asistentes a la reunión, resaltando el compromiso de las instituciones convocantes a continuar con el trabajo realizado y además a hacer una devolución de la información con miras a nuevos aportes.

Finalmente, las palabras de cierre del evento estuvieron a cargo de la Dra. Milagros Suito, Directora Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE, quien agradeció la presencia y los importantes aportes de todos los participantes.

Resaltó la importancia de la participación de los líderes y representantes indígenas en esta sesión, que se constituye en un espacio importante e histórico de acercamiento intercultural. Subrayó que una de las finalidades de esta mesa de trabajo era la necesidad de abrir espacios de diálogo para discutir ideas concretas. Ahora compete a las entidades responsables —esto es, al JNE— el canalizarlas para lograr una verdadera participación política indígena.

La Dra. Suito indicó que la propuesta de reforma del Código Electoral no está aún acabada, por lo que se espera ampliar el debate con las conclusiones recogidas. Para ello se comprometió a mantener los canales de comunicación entre autoridades y población indígena abiertos, así como a enviar a los presentes el borrador de la propuesta completa, de manera recibir sus propias propuestas y precisiones. Señaló que todas las interesantes y legítimas propuestas a las que se arribó durante esta sesión de trabajo pasarían por un proceso interno de revisión, de modo que fuesen canalizadas de la mejor manera.

Por último, resaltó la importancia de continuar con estos espacios de debate, y luego recoger las opiniones generadas para elaborar un documento que pueda servir de base para las reformas electorales y el proyecto de Código Electoral.

Notas

- ¹ En otros países existen cupos o reserva de escaños para minorías étnicas.
- ² Hay que precisar que los afroperuanos no fueron considerados ciudadanos, como sí los indígenas. Como señala Paniagua, las Cortes podían, eventualmente, concederles la ciudadanía “siempre que ‘hicieren servicios calificados a la patria’ o que ‘se distingan por su talento, aplicación y conducta, con la condición de que sean hijos de legítimo matrimonio de padre ingenuos (libres) y vecindados en los dominios de las España, y de que ejerzan alguna profesión, oficio o industria útil con capital propio’ (art. 22)” (Paniagua, 2003: 117).
- ³ Al respecto, Gloria de los Ángeles Zarza señala: “Los criollos reclamaban la inclusión de indígenas y castas en la base de población representable para que las provincias ultramarinas tuviesen un número más elevado de diputados; por su parte, los peninsulares rechazaban parcialmente estas inclusiones para mantener la superioridad numérica de los diputados europeos” (cfr. Rieu Millán).
- ⁴ Crisis económica, pero también social, pues la revolución de Túpac Amaru tuvo un impacto negativo tanto en la multitud indígena como en los criollos y españoles de esos territorios, muchos de los cuales, temerosos, abandonaron sus haciendas (Jacobsen, 1993: 56). Ciertamente, la brutal represión tendría un efecto aun más devastador en la población indígena, en términos de vidas humanas.
- ⁵ Cabe señalar que Puno fue reincorporado al Virreinato del Perú a fines de la colonia, y que su población indígena superaba el 90% del total.
- ⁶ Bartolomé Herrera, opuesto a dichas excepciones, expresaría lo siguiente: “Señores, ¿qué es mestizo? [movimiento de sorpresa] ¿qué grado de tinte indígena ha de tener la piel de un peruano para llamarse mestizo, para gozar del privilegio de votar sin saber leer ni escribir? (Herrera, 1900: 49).
- ⁷ Con ello queremos decir “personas de origen quechuahablante o de familia quechuahablante”. Ciertamente, ello no es el único criterio para designar a la población indígena, pero sí un criterio mínimo.
- ⁸ En el año 1980 resultó elegido un solo candidato indígena, Pedro Tomón, como alcalde del distrito de Río Tambo, en la provincia de Satipo, Junín. En la mayor parte de lugares con población indígena hubo problemas con los padrones, o el número de electores, o el número de votos blancos y viciados. Por ejemplo, en el distrito de El Cenepa, de mayoría awajún, hubo 134 votos válidos, 468 votos en blanco y 690 votos nulos.
- ⁹ Esta información es provisional ya que no existe información adecuada disponible. Es posible que el número de alcaldes indígenas sea ligeramente mayor, pero si este fuera el caso, el número no variaría significativamente.
- ¹⁰ Según datos del último censo del 2007, existen comunidades nativas en 126 distritos. Al respecto hay que anotar que los dos censos de población indígena realizados en el Perú en los años 1993 y 2007 respectivamente no cuentan con información adecuada, ya que solamente se han censado a las comunidades nativas rurales, excluyendo del censo a la población indígena que habita en las ciudades y en otros centros poblados; y aún así, hay muchas comunidades rurales que no han sido censadas.
- ¹¹ Es interesante notar que del total de 19 candidatos indígenas amazónicos al Congreso de la República, nueve hayan sido de Ucayali, ocho de Amazonas y dos de Pasco.
- ¹² Hay candidatos indígenas que se han presentado antes de la existencia de la Ley 27734, o han participado en elecciones en la que no se aplica –como es el caso de los candidatos al Congreso de la República– o simplemente han postulado sin utilizarla necesariamente debido a que el partido o movimiento político con el que se presentaban a las elecciones ha incluido a más indígenas de los que la cuota establece como obligatorios.

¹³ Si no se consideran las comunidades tituladas sino el total de comunidades o de anexos, el número sube a nueve.

¹⁴ El subrayado es de los autores.

¹⁵ <<http://portal.jne.gob.pe/informacionlegal/pagweb/Resoluciones.aspx>>

¹⁶ Las instituciones que caracterizan la poliarquía. Ver, por ejemplo, Dahl, 2008. En julio de 1980, cuando se eligió al gobierno con el voto universal de todos los adultos, el Perú instauró un régimen político que podía describirse como poliarquía. Estas condiciones duraron hasta el 5 de abril de 1992. En julio del año 2001 se volvieron a generar las condiciones para calificar el régimen político de poliarquía.

¹⁷ El origen del uso de las “acciones afirmativas” (*affirmative action*) en el Derecho Constitucional estadounidense —más conocidas en el ámbito europeo como “acciones positivas”— viene de la mano de la lucha contra la discriminación racial y las desigualdades materiales producto de aquella y, posteriormente, se extendería también a otros criterios de discriminación grupal, como son el sexo, la religión y origen nacional, etc. (Barrère Unzueta, 1997: 33 y ss.).

La Comisión Norteamericana de Derechos Civiles definió la *affirmative action* como “cualquier medida, más allá de la simple terminación de una práctica discriminatoria, adoptada para corregir o compensar discriminaciones presentes o pasadas o para impedir que la discriminación se reproduzca en el futuro” (Juárez, 2007: 197).

No deben confundirse las “acciones afirmativas” con las medidas de igualación social (o prestaciones diferenciadas) típicas del Estado Social de Derecho de los países europeos. Si bien ambas implican tratos formalmente desiguales o diferenciados, las primeras se centran en los derechos de grupos discriminados, mientras que las segundas se refieren a los derechos sociales individuales a partir de la situación de inferioridad social del beneficiado, independientemente de su sexo, raza u otro criterio identificatorio (Giménez, 1999: 58 y ss.).

¹⁸ El texto original del artículo 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, publicado el 14 de octubre de 1997, señalaba que la lista de candidatos debía contener: “[...] 2. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un 25% de hombres o mujeres”.

¹⁹ Sobre el actual tenor del artículo 10 de la Ley 26864, Ley de Elecciones Municipales, se debe tener en cuenta la modificación introducida por el artículo 1 de la Ley 28869, publicada el 12 de agosto de 2006.

²⁰ El Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, a través de la Resolución 139-A-2011-JNE, de fecha 21 de marzo de 2011, realizó esta precisión ante la consulta de por qué, no obstante en las Elecciones Regionales y Municipales del año 2010 existían candidatos indígenas por la provincia de Rioja, departamento de San Martín, en distintas listas de candidatos, tal como la ley señala, el Jurado Electoral Especial de la circunscripción había proclamado como consejeros regionales electos a dos personas no indígenas, ninguna de las cuales representaba a la comunidad ubicada en dicha provincia.

²¹ La democracia moderna debe ser entendida como aquel régimen o forma de gobierno en el que el ejercicio del poder, fundado en la atribución de derechos políticos a todos los miembros adultos de la colectividad, se encuentra formal y materialmente limitado. De esta manera garantiza los derechos fundamentales de los individuos, así como que estos se sientan ciudadanos y participen en la construcción de la vida colectiva. Esto, a su vez, supone un alto grado de deliberación, es decir, que la toma de decisiones se realice con la participación de todos los que han de ser afectados por estas o por sus representantes.

²² Resolución 139-A-2011-JNE, del 21 de marzo de 2011.

²³ Esto ha significado un importante avance en lo que respecta a la exigencia de la cuota indígena, por cuanto nuestro Supremo Tribunal Electoral ha dejado de lado la posición esbozada hasta las elecciones regionales y municipales del año 2006. Así por ejemplo, en la Resolución 1624-2006-JNE, de fecha 12 de setiembre de 2006, se expuso, contra toda lógica de los alcances de esta “acción afirmativa”, que: “[...]”

al considerarse en la Resolución 1235-2006-JNE que la fracción que sobrepase al número entero debe redondearse al entero superior de forma que la cifra 0,01 se convertiría en 1, se termina afectando el derecho a la participación política y a la representatividad de manera que en aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, corresponde considerar que solo la fracción mayor al 50 por ciento será redondeada al entero superior inmediato, con lo que se tendría que la cifra 1,05 debe tomarse como 1, siendo esta la posibilidad menos gravosa para el derecho que se limita al tratarse aquélla de una exigencia no razonable ni congruente con la realidad, situación que este Colegiado debe apreciar con el criterio de conciencia que la Constitución Política en su artículo 181^o). Esta postura significó un retroceso en el cumplimiento por parte del Jurado Nacional de Elecciones, y en general del Estado peruano, de sus obligaciones internacionales, entre otras, previstas en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En nuestro sistema jurídico cobra especial relevancia el Convenio 169 del cual el Perú es parte, ya que establece una serie de derechos específicos para los pueblos indígenas y también impone una serie de deberes de “acción afirmativa” en favor de estos grupos.

Para las elecciones regionales y municipales del año 2010, el órgano electoral dejó de lado el criterio anterior, lo cual es de apreciarse en la Resolución 1528-2010-JNE, de fecha 20 de agosto de 2010, que en su fundamento 1, segundo párrafo, dispuso en forma clara y precisa que: “[...] independientemente del decimal obtenido luego de efectuar el cálculo, el redondeo debe realizarse hacia el entero inmediato superior, pues si se redondea al entero inmediato inferior, el número resultante no permitiría cumplir el porcentaje mínimo establecido en la ley”. Este razonamiento ya había sido utilizado, a su vez, al momento de determinar el número de candidatos exigidos para dar cumplimiento a las cuotas electorales, Resolución 254-2010-JNE, de fecha 19 de abril de 2010.

²⁴ Así, mediante la Resolución 1439-2006-JNE, de fecha 1 de setiembre de 2006, el colegiado electoral de la época señaló que “[...] el artículo 12° de la Ley de Elecciones Regionales, Ley 27683, en concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política del Perú, dispone que las listas de candidatos al Consejo Regional deben estar conformadas por un candidato de cada provincia, y que dichas listas deben estar conformadas por un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas;

Que, para el caso del departamento de Huánuco, que cuenta con 11 provincias, aplicada la cuota del 15% resulta la cifra 1.65, siendo redondeada al número entero superior con lo que las listas de candidatos para la Región Huánuco deben presentar como mínimo 2 candidatos representantes de comunidades nativas, siendo el caso que en dicho departamento sólo la provincia de Puerto Inca registra la existencia de comunidades nativas; ante tal situación: 1) La provincia de Puerto Inca debería contar con 2 representantes y en consecuencia alguna de las demás provincias no contarían con un candidato, caso en el que se contraviene la Constitución Política, que regula la estructura y organización del Estado en forma democrática, descentralizada y desconcentrada; además, de restringir, a los ciudadanos de la provincia que no cuenta con un representante, el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones; o, 2) Un representante de comunidad nativa tendría que ser candidato de una provincia que no registra comunidades nativas en su ámbito, con lo que se afectaría la representatividad de los ciudadanos de dicha provincia, en tanto se les niega la posibilidad de que cuenten con un candidato por su provincia, que personifique los intereses y necesidades de dicha provincia;

Que, las acciones afirmativas, dentro de las cuales se encuentran las cuotas electorales de participación política, tienen la finalidad de promover la igualdad en el ejercicio de derechos de personas cuya pertenencia a un grupo determinado puede generar discriminación o trato diferenciado respecto de otros grupos, pero de ningún modo puede significar el negar dicho derecho a otros grupos de ciudadanos, por lo que en este caso corresponde considerar que no es aplicable la cuota mínima de comunidades nativas dispuesta por la Ley de Elecciones Regionales; debiéndose entender que es suficiente acreditar un candidato representante de comunidades nativas titular y su respectivo accesitario para la provincia de Puerto Inca, respetando de este modo lo establecido en el artículo 191° de la Constitución

Política”. Véanse también las Resoluciones 1623-2006-JNE y 1624-2006-JNE.

²⁵ A manera de ejemplo véase la Resolución 2174-2010-JNE, de fecha 6 de setiembre de 2010.

²⁶ Artículo 13.- Imprudencia de la solicitud y trámite de la apelación

13.1. El JEE declarará la improcedencia de la solicitud de inscripción por el incumplimiento de un requisito de ley no subsanable, o por la no subsanación de las observaciones efectuadas.

Es un requisito de ley no subsanable, el incumplimiento de las cuotas de género, de joven y de comunidades nativas y pueblos originarios, a que se refiere el Título IV del presente Reglamento.

En el caso de solicitudes presentadas por partidos políticos o movimientos regionales, se declarará la improcedencia de la solicitud si no se acredita el cumplimiento de las normas que regulan el ejercicio de la democracia interna en esas organizaciones políticas (Resolución 247-2010-JNE, del 15 de abril 2010).

²⁷ Entiéndase como sistema electoral al conjunto de procedimientos para formar órganos de representación política. El sistema electoral regula el modo cómo los electores pueden expresar sus preferencias políticas en votos y como estos votos se convierten en decisiones sobre la ocupación (personal) de cargos públicos, especialmente sobre escaños parlamentarios y la composición (partidista) de asambleas representativas. Nohlen, Dieter, 2011: 161.

²⁸ Comisión Especial Permanente de los Pueblos Awaju Wampis (CEPPAW), *Propuesta de BUEN VIVIR como Pueblo Awajun Wampis y con el Estado Peruano*, pp. 7.

²⁹ Cabe recordar que existe la Red de Municipalidades Rurales del Perú, nacida a partir del movimiento campesino post reforma agraria. En octubre de 1997, organizaciones vinculadas al quehacer municipal el desarrollo rural, encabezadas por la Confederación de Campesinos del Perú, convocaron a un encuentro de municipalidades rurales denominado “I Encuentro de Municipalidades y Gestión Local”. Rozas Beltrán (2010, pp. 263).

³⁰ Ello importa el sinceramiento de la información respecto a la composición de las comunidades campesinas, y de ser necesario la modificación constitucional que exprese tal distingo, con la finalidad de que las que califiquen como comunidades indígenas sean protegidas por el Convenio 169 de la OIT y las normas de discriminación positiva que les correspondan.

³¹ La creación de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas y Originarios está a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), unidad ejecutora del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura del Perú.

³² Se recomienda revisar el el Proyecto de Ley de Reforma 3975-2009/CR, que incorpora la representación indígena en el Congreso de la República.

³³ Se recomienda revisar el Censo Nacional del año 2007 y el Mapa Etnolingüístico del Perú elaborado el año 2009 por el Instituto de Desarrollo de Pueblos Andinos y Afroperuanos (INDEPA).

Bibliografía

Aguilar, Roisida, "La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962". Elecciones (diciembre 2003)

Aljovín, Cristóbal, "Sufragio y participación política: Perú 1808-1896". En Aljovín, Cristóbal y Sinesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (Lima: IEP, 2005)

Anaya, S. James, "El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación tras la adopción de la declaración". En Charters, Claire y Stavenhagen, Rodolfo (ed), *El desafío de la declaración. Historia y futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas* (Copenhague: IWGIA, 2009)

Arana Zegarra María Teresa. "Fazendo Genero y Diásporas, Diversidades y Deslocamientos". *Género y medio ambiente, nuevas tensiones y desafíos para la política pública* (23-26 de agosto 2010)

Ballón, Francisco, *Manual del Derecho de los pueblos indígenas. Doctrina, principios y normas* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2004)

Barrére Unzueta, M. A., *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres* (Madrid: Civitas, 1997)

Bengoa, José, *La emergencia indígena en América Latina* (Santiago de Chile: FCE, 2007)

Benhabid, Seyla, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global* (Buenos Aires: Katz, 2006)

Bernales, Enrique, *La Constitución de 1993. Análisis comparado* (Lima: ICS Editores, 1996)

Borg, Mattias, "La exclusión política a través de la inclusión: El impacto de la Ley de Cuotas en la participación política indígena en la selva peruana", en O. Espinosa (ed.), *Más allá de la resistencia: Las múltiples formas de participación política indígena en la Amazonía peruana* (Lima, en prensa)

Castillo, Pedro y Del Castillo, Laureano, *Políticas públicas aplicadas a las comunidades campesinas 2008-2009, Informe de Monitoreo* (Lima: Grupo ALLPA, 2010)

Castillo, Pedro, "Las comunidades campesinas en el siglo XXI: balance jurídico", en Burneo, Zulema, Castillo, Pedro et al *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* (Lima, Grupo ALLPA-CEPES, 2007), disponible en:

<http://www.allpa.org.pe/sites/default/files/las_comunidades%20campesinas_en%20el%20siglo_XXI_balance_juridico_Pedro_Castillo_Casta%3%B1eda.pdf>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2012

Castro, René, "Discriminación vs. exclusión. Análisis de la brecha de ingresos por áreas geográficas entre la población indígena y no indígena" (Lima, tesis PUCP, 2009)

Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), "La construcción de la interculturalidad: Desaprovechando una oportunidad", *Participa Perú*, 16-17, número especial sobre "Balance de la descentralización" (julio 2004: 29-30)

Chiaromontí, Gabriela, *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía* (Lima: UNMSM, SEPS y ONPE, 2005)

Choquehuanca, Jose Domingo, *Ensayo de estadística de los ramos económico-políticos de la provincia de Azángaro en el departamento de Puno de la República Peruana del Quinquenio contado desde 1825 hasta 1829 inclusive* (Lima: Imprenta Manuel Corral, 1833)

Chuecas Cabrera, Adda, "Participación política de los pueblos indígenas en el Perú", en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Estudios sobre Participación Política Indígena* (San José, Costa Rica: IIDH, 2007: 141-165)

Comisión Especial Permanente de los Pueblos Awaju Wampis CEPPAW, *Propuesta de BUEN VIVIR como Pueblo Awajún Wampis y con el Estado Peruano*, Diseño e impresión Sonimágenes del Perú (Condorcanqui - Amazonas 2012, pp. 1-24)

Dahl, Robert, *La igualdad política* (Buenos Aires: FCE, 2008)

Dávila Puño, Julio, *Perú: Gobiernos locales y pueblos indígenas* (Lima: Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui / IWGIA, 2005)

Defensoría del Pueblo, *Derecho a la consulta: mecanismo para institucionalizar el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas, Serie Informes de Adjuntía-Informe 011-2009-DP/AMASPPI-PPI* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2009)

Defensoría del Pueblo. *Informe defensorial N° 34. Situaciones de afectación a los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas. Los casos de Manseriche, Yarínacocha, Tabuanía y Río Tambo* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2000)

Del Águila, Alicia, "El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la 'crisis' del sistema de partidos peruano". *Elecciones 8/9*, enero-diciembre 2009

Del Águila, Alicia, "La 'ciudadanía corporativa' en el Perú republicano". *HIB Revista de Historia Iberoamericana* 4, 2011 (a). Disponible en:
http://revistahistoria.universia.net/pdfs_revistas/articulo_159_1331127719921.pdf
ISSN 1989-2616

Del Águila, Alicia, "Voto indígena y ciudadanía corporativa en el Perú, siglo XIX". *Elecciones 10/11*, enero-diciembre 2011 (b)

Del Águila, Alicia, *La república corporativa. Política, constituciones y ciudadanía en el Perú (1821-1896)* (Lima, tesis UNMSM, 2011 © Publicación en proceso)

Echevarría Mejía, Javier, "El sistema electoral peruano y las comunidades nativas: En búsqueda de una representación efectiva" (Tesis de Licenciatura en Derecho) (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001)

Espinosa, Óscar, "Las elecciones del 2010 y los pueblos indígenas de la Amazonía: cuotas, resultados y perspectivas", *Perú Debate: El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010* (Lima: PUCP, 2011), pp. 40-57.

Gamboa, César, Santillán Asunta et al., *Manual informativo. Derechos de los pueblos indígenas y la actividad de hidrocarburos* (Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2009)

Gargarella, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados* (Barcelona: Gedisa, 1999)

Giménez Gluck, David, *Una manifestación polémica del principio de igualdad: acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa* (Valencia: Tirant lo Blanch, 1999)

Gootenberg, Paul, *Población y etnicidad en el Perú republicano (siglo XIX). Algunas revisiones*. Documento de trabajo 71 (Lima: IEP, 1995)

Ilaquiche, Raúl, "Ciudadanía y pueblos indígenas", *Boletín ICCI Rimay*, Año 3, N.º 22, enero 2001, disponible en <<http://icci.nativeweb.org/boletin/22/llaquiche.html>>, fecha de consulta: 1 de setiembre de 2012

INP, *Censo Nacional de Población 1961* (Lima: INP, Dirección Nacional de Estadística y Censos, 1966)

Kymlycka, Will y Raphael Cohen-Almagor, *Essays in Honour and Memory of Isaiah Berlin* (Londres: Ashgate Publishing Ltd., 2000)

Larregle, Ana, *Una nueva ciudadanía indígena. El caso de Colombia* (París: DPH, 1993), disponible en <<http://base.d-p-b.info/es/fiches/premierdph/fiche-premierdph-729.html>>, fecha de consulta 2 de septiembre de 2012

López, Sinesio, "Estado y Ciudadanía en el Perú, en: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *El Estado en Debate: Múltiples Miradas*", Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-03437 ISBN 978-9972-612-32-9, pp. 33-71 (Lima, marzo 2010)

Loveday, James; Oswaldo Molina y Carlos Rueda, *Migración y remesas en el Perú como estrategia familiar de desarrollo* (Lima: Asociación Peruana de Demografía y Población, 2005)

Martínez, Antonia y Antonio Garrido, *Las cuotas electorales y la inclusión en la democracia representativa* (Lima: Diskcopy, 2011)

Ministerio de Hacienda y Comercio, *Censo Nacional de Población y Ocupación de 1940* (Lima: MHC, 1944)

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, "Resultados de la Elecciones Regionales y Municipales 2010, Cumplimiento de las Cuotas Electorales, Documento de Trabajo", 1° edición (Lima: CENDOC MIMDES, Industrias Gráficas Ausangate S.A.C., 2011, pp. 152)

Nohlen, Dieter, *¿Cómo estudiar Ciencia Política?: Una introducción en trece lecciones*, (Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011)

Núñez, Francisco, "La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz". En Aljovín, Cristóbal y Sinesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo* (Lima: IEP, 2005)

Organización Internacional del Trabajo, *Los derechos de los pueblos indígenas y tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio 169 de la OIT* (Lima: OIT, 2009)

Oviedo, Juan, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859* (Lima: F. Bailly, 1861)

Paniagua, Valentín, *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones (1809-1826)* (Lima: PUCP, FCE, 2003)

Parekh, Bhikhu, *Repensando el multiculturalismo* (Madrid: Ediciones Istmo, 2005)

Pinedo Bravo, Enith, "Las cuotas electorales como medidas de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada "cuota nativa" en Perú", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9/1 (2010: 161-174)

Pini, Francisco, "La población del Perú a lo largo de un siglo: 1785-1884". *Informe Demográfico del Perú 1970* (Lima: Centro de Estudios de Población y Desarrollo)

Pinsky, Jaime y Bassanezi Pinsky, Carla, *Historia da cidadania* [Historia de la ciudadanía] (Sao Paulo: Contexto, 2003)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Cifras para la descentralización: versión temática* (Lima: PNUD, 2008)

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *El Estado en Debate: Múltiples miradas* (Lima, marzo 2010)

Rey de Castro, Alejandro, *El pensamiento político y la formación de la nacionalidad peruana, 1780-1820* (Lima: UNMSM, 2008)

Rieu-Millán, Marie Laure, *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1990)

Roncagliolo, Rafael, *Los partidos políticos en el Perú* (Lima: IDEA Internacional, 2009)

Rozas Beltrán, Wilbert, "Estado y gobiernos locales: una mirada desde los municipios rurales", en: *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El Estado en Debate: Múltiples Miradas*, Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-03437 ISBN 978-9972-612-32-9, pp. 255-273 (Lima, marzo 2010)

Santiago Juárez, Mario, *Igualdad y acciones afirmativas* (México D. F.: Editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007)

Tantaleán, Javier, *Política económico-financiera y la formación del Estado: siglo XIX* (Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación, 1983)

Tuesta, Fernando, *Perú político en cifras: 1821-2001* (Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2001)

Van Cott, Donna Lee, "Cambio institucional y partidos étnicos en Suramérica", *Análisis Político*, 48 (2003: 26-51)

Van Cott, Donna Lee, "Los movimientos indígenas y sus logros: La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes", *América Latina Hoy*, 36 (2004: 141-159)

Vega, Ismael, *Ciudadanía indígena, derechos humanos y globalización* (Lima, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2009), disponible en:
<<http://derechoshumanos.pe/2009/06/ciudadania-indigena-derechos-humanos-y-globalizacion>>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2012

Velasco Gómez, Ambrosio. *Multiculturalismo, Estado-Nación y Democracia*. En: Schmidt-Welle, Friedhelm (coord.), *Multiculturalismo, Transculturación, Heterogeneidad, Poscolonialismo. Hacia una crítica de la interculturalidad* (México D.F.: Herder, 2011)

Velasco, Juan, *Velasco, la voz de la revolución. Discursos* (Lima: Ediciones Peisa, 1970)

Villarán, Manuel Vicente, "El voto del indio y la geografía electoral". *Páginas escogidas*. (Lima: Talleres Gráficos P.L. Villanueva, 1962)

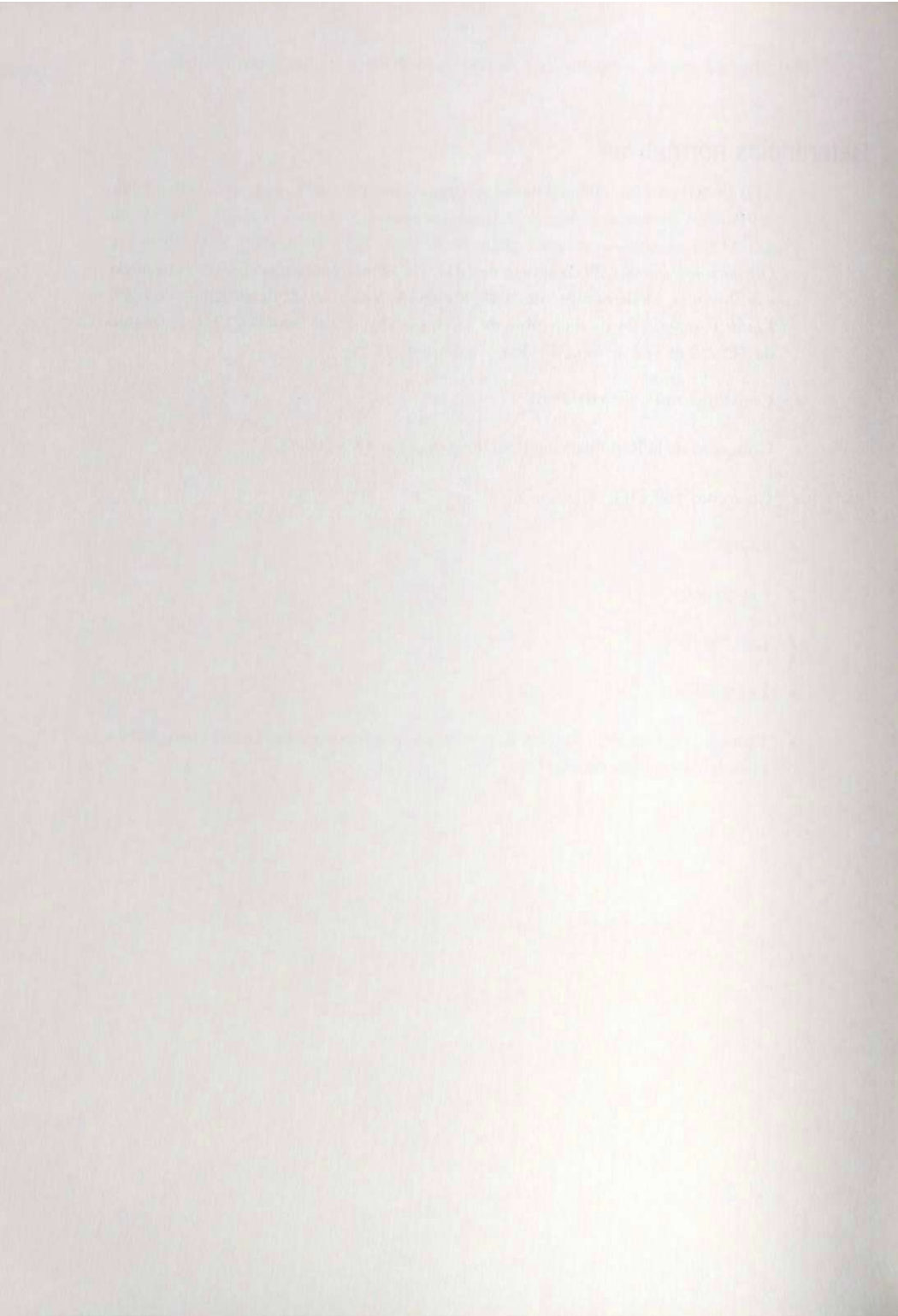
Zamosc, León, *Ciudadanía indígena y cohesión social en América Latina* (Sao Paulo y Santiago de Chile: IFHC/CIEPLAN, 2008), disponible en:
<http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_37_em_06_04_2008_20_01_09.pdf>, fecha de consulta: 30 de agosto de 2012

Zarza, Gloria de los Ángeles, "El largo camino hacia la ciudadanía: la población indígena en la Constitución de 1812", XIV Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica, 2010. Disponible en:
http://halsbs.archivesouvertes.fr/docs/00/53/25/81/PDF/AT18_Zarza.pdf

Zas Friz, Johnny, *La insistencia de la voluntad. El actual proceso peruano de descentralización política y sus antecedentes inmediatos (1980-2004)* (Lima: Defensoría del Pueblo, 2004)

Referencias normativas

- ADLPCRP (Archivo Digital de la Legislación en el Perú del Congreso de la República del Perú), *Constitución política de la Monarquía española promulgada en Cádiz*, 19 de marzo de 1812; *Constituciones del Perú*, 1823, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1933, 1979; *Ley Orgánica de Elecciones*, 29 de agosto de 1834; *Ley sobre Organización de Colegios Parroquiales y de Provincia*, 11 de octubre de 1847; *Reglamento de elecciones*, 22 de diciembre de 1849; *Ley de Elecciones*, 24 de diciembre de 1854; *Ley Orgánica de Elecciones*, 17 de diciembre de 1892; *Ley de Elecciones*, 20 de noviembre de 1896
- Constitución Política del Perú
- Congreso de la República del Perú, *Proyecto de Ley 3975-2009/CR*.
- Convenio 169 OIT
- Ley 27734
- Ley 28869
- Ley 29470
- Ley 29785
- Proyecto de Ley 3975-2009/CR, presentado por la congresista Gloria Deniz Ramos, el 9 de noviembre de 2009.



Sobre los autores

Hernán Espino Cortés

Asesor de la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones. Bachiller en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios en Máster I en Derecho Público por la Universidad de Montesquieu - Bordeaux IV (Francia) y en Ciencia Política por la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

Iván Lanegra Quispe

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Egresado de la Maestría en Ciencia Política y Profesor de la Especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la misma universidad. Diecisiete años de experiencia en el sector público, actualmente ocupa el cargo de Viceministro de Interculturalidad del Ministerio de Cultura del Perú.

Laureano del Castillo

Abogado graduado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y egresado de la Maestría en Derecho, con mención en Derecho Constitucional. Cuenta, además, con un Diploma de Estudios en Derecho Ambiental. Tiene amplia experiencia en asesoría legal y en el desarrollo normativo en instituciones públicas, privadas y sociales nacionales.

Óscar Espinosa

Doctor en Antropología e Historia por la New School of Social Research de Nueva York. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Experto en temas amazónicos.

Alicia del Águila

Doctora en CC.SS. por la UNMSM, magíster en CC.SS. por FLACSO, México, y bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Publicaciones sobre ciudadanía, historia política, interculturalidad y género. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Diálogos Políticos, IDEA Internacional, Perú.

Margarita María Díaz Picasso

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, egresada de la Maestría en Política Social con Mención en Género, Población y Desarrollo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultora e investigadora en Políticas Públicas, Género, Interculturalidad, Derechos Humanos, Participación Política, Descentralización y Desarrollo en los sectores público y privado.

El presente libro busca aportar al debate público en torno la participación electoral de los pueblos indígenas, su recorrido histórico y los procesos recientes, centrándose en la aplicación de la llamada cuota nativa, su efectividad y alternativas de mejora. La diversidad de enfoques caracteriza este trabajo, combinando entradas conceptuales y jurídicas con miradas históricas y políticas.

Iván Lanegra, Oscar Espinosa, Laureano del Castillo, Margarita Díaz, Hernán Espino y Alicia del Águila abordan el tema desde diversos ángulos, ordenados en dos secciones: Revisión histórica de la participación político electoral de los pueblos originarios y la cuota indígena; y Aspectos conceptuales y normativos: precisiones y notas para el debate. En la tercera sección del libro están expuestas las intervenciones en la mesa de debates que el Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional organizaron en torno al tema, con la participación de líderes de organizaciones indígenas nacionales y regionales: Tomás Bazán (ORFAC); Felipe Cortez (CONACAMI); Esther Dávila (FECONAPIA); Antolín Huascar (CNA); Antonio López Ramírez (CONAP); Juan Noningo (ORPIAN); Walter Sangama (CODEPISAM); y Gladis Vila (ONAMIAP), entre otros.

Esta publicación conjunta del Jurado Nacional de Elecciones e IDEA Internacional parte del reconocimiento de la inclusión política efectiva de los pueblos indígenas como un tema prioritario para la consolidación de la democracia peruana.

IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 27 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y apoyando las reformas democráticas. Las áreas principales de experiencia del Instituto son los procesos electorales, los sistemas de partidos políticos, los procesos constitucionales, y el género y la democracia.

Jurado Nacional de Elecciones

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo constitucional autónomo con competencia a nivel nacional, responsable de garantizar el derecho de elegir y ser elegido, velando por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales, a través de las funciones jurisdiccionales, educativas, de fiscalización, registral y normativa, para la consolidación del sistema democrático y la gobernabilidad en nuestro país.

IDEA Internacional
Strömsborg SE-103 34,
Estocolmo, Suecia
Tel. +46 8 698 37 00
Fax +46 8 20 24 22
info@idea.int
http://www.idea.int

ISBN 978-91-86565-64-0

Jurado Nacional de Elecciones
Av. Nicolás de Piérola 1070
Lima, Perú
Tel. (511) 311-1700
consultas@jne.gob.pe
www.jne.gob.pe

ISBN 978-612-4150-20-3