www.flacsoandes.edu.ec

Estudios sobre participación política INDÍGENA

Bolivia Colombia Ecuador México Panamá Perú

2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2007 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7

I59a Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Estudios sobre participación política indígena / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2007.

166 p. ; 8,5 x 11 cm.

ISBN: 978-9968-917-67-4

1. Pueblos indígenas 2. Participación política 3. Bolivia 4. Colombia 5. Ecuador 6. México 7. Panamá 8. Perú I. Título.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil
Programa Pueblos Indígenas y Derechos Humanos
Programa Combate al Racismo

Cristina Zeledón Mangel
Oficial de Programa
Coordinación académica

Adda Chuecas Cabrera, Alfonso Alem Rojo, Bernal Damián Castillo Díaz, Equipo de trabajo CIESAS, Josefina Aguilar Guamán, María Camila Moreno Múnera
Autores

El duende, diseño y edición
Diseño, diagramación y artes finales

Jacinta Escudos
Corrección de estilo y redacción

Imprenta y Litografía Mundo Gráfico de San José S. A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación 7

La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad 13
Alfonso Alem Rojo

La participación política de los pueblos indígenas en Colombia:
desafíos y dilemas de la interculturalidad 43
María Camila Moreno Múnera

Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia 65
Josefina Aguilar Guamán

Participación política indígena: El caso México. Exploraciones iniciales 85
Equipo de trabajo CIESAS

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá:
una visión desde adentro 111
Bernal Damián Castillo Díaz

Participación política de los pueblos indígenas en el Perú 141
Adda Chuecas Cabrera

Perú

Participación política de los pueblos indígenas en el Perú

Adda Chuecas Cabrera*

Introducción

El estudio sobre Participación Política de Pueblos Indígenas dentro del proyecto de "Fortalecimiento de la participación política y ciudadana de los pueblos indígenas para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad regional", sería complementario a la realizada para el Mapa de Progreso en Derechos Humanos por Diego Iturralde y Byron Barillas (2002), en que se estudia la existencia de normas legales en diez países de la región entre 1990 y 2000, que favorecían la participación de los indígenas en procesos electorales y en general en la vida política nacional. Sin embargo, era necesario explorar otros aspectos importantes de la participación indígena, como estrategias utilizadas por los indígenas para el aprovechamiento de los marcos normativos existentes y/o promover cambios sustanciales y medir impactos significativos en la participación política en los indígenas y su inclusión en la vida política de los países. Asimismo era necesario incluir recomendaciones para que las instancias electorales puedan mejorar los mecanismos de participación política de los indígenas, contribuyendo a la gobernabilidad democrática de los países.

El estudio ha tenido como hipótesis los factores culturales que yacen detrás de la brecha étnica en el ejercicio de la ciudadanía política en el Perú. El grado de ejercicio real de los derechos ciudadanos no es igual para todos los peruanos. Este depende, entre otros factores, del género y grupo étnico de los ciudadanos.

La investigación en el caso del Perú abarca los años de 1995 a la fecha. Esta década marca una especial situación para los pueblos indígenas y su relación con el Estado. La Constitución de 1993 reconoció por primera vez el derecho fundamental de toda persona a su identidad étnica y cultural y el Estado declaraba que reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación. De igual forma se incorporó el pluralismo jurídico. El Perú pues estaba a la par de las reformas constitucionales que se vivían en aquella época y

* Abogada, diplomada en Gobernabilidad y Gerencia Política y con estudios en Ciencias Políticas. Directora del Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica.

parecía que se iniciaba una nueva relación Estado/pueblos indígenas. Asimismo se ratificó el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo, por lo que debía adecuarse la legislación interna a los principios del Convenio. A pesar de que existen serios obstáculos para su respeto e implementación de parte del Estado peruano, el Convenio ha significado el principal instrumento de lucha por parte de las organizaciones indígenas, quienes desde su ratificación no han cesado en trabajar para que sus derechos colectivos sean reconocidos a nivel político y jurídico.

Una etapa importante con relación a los pueblos indígenas es el período de transición del presidente Valentín Paniagua, que creó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, El trabajo dio como resultado un Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios, se dividía en ocho áreas temáticas.

La elección de Alejandro Toledo abrió esperanzas para que el tema de los pueblos indígenas ingresara a la Agenda Política Nacional. La Declaración de Machupicchu, suscrita por los Presidentes el 20 de Julio del 2001, en la que se comprometían a la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, y la Carta Andina de Derechos Humanos, eran instrumentos importantes para establecer una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas. En este período se comenzó a trabajar una reforma constitucional en que las organizaciones indígenas, campesinas y nativas elaboraron una propuesta concertada que fue entregada al Presidente Toledo y al Primer Vicepresidente de la República. Lamentablemente no prosperó por la crisis política del gobierno. Hasta hoy los pueblos indígenas y comunidades exigen al Estado peruano la modificación de la Constitución, de las normas y las políticas institucionales según los principios del Convenio 169 de la OIT.

Un aspecto importante en el estudio es el análisis del comportamiento de las instancias del Estado encargadas de llevar adelante los procesos electorales. El resultado que se ha podido establecer, es que existen algunos avances, pero subsisten muchas dificultades, debido a que no hay criterios para diferenciar la población electoral indígena del resto de los electores en el país.

Una de las conclusiones del estudio es la necesidad de incrementar la participación ciudadana de los pueblos indígenas desde su propia identidad cultural. La cultura política democrática que demanda la gobernabilidad democrática tiene en lo cultural mucho qué hacer: revertir la situación de exclusión y marginación en que se hallan las diversas culturas del país. No se resolverá nada importante en el país si no se construye desde las capacidades, necesidades y aspiraciones de los que viven en pobreza y extrema pobreza como son los pueblos indígenas. Las organizaciones indígenas cumplen un rol importante en la construcción de procesos participativos que articulan los mecanismos formales con los mecanismos tradicionales. Una de las tareas específicas de los líderes de los pueblos indígenas es trabajar por el ejercicio de una ciudadanía intercultural como eje fundamental de fortalecer la democracia y la gobernabilidad del país.

I. Marco conceptual

A nivel cultural, la sociedad peruana actual es producto de un mestizaje difícil entre los pueblos autóctonos, la población criolla y las minorías de inmigrantes africanos, europeos y asiáticos. La no-aceptación del otro, –según cultura, raza, etc.–, explica la complejidad de la identidad o identidades que conforman el Perú. Para muchos, el peruano "siente que la población nativa es un obstáculo, una carga para modernizarnos"[1]. En el país, el grupo sociocultural más marginado es el pueblo indígena.

1.1. Construcción de ciudadanía en países pluriculturales. Ciudadanía intercultural

La ciudadanía como el "*derecho a tener derechos*" como dice H. Arendt, no lo goza la mayor parte de la población. Los derechos son universalmente reconocidos pero en la práctica no pueden ser ejercidos porque dependen entre otros factores, del género y grupo étnico de los ciudadanos.

En el Perú "las desigualdades se presentan con un carácter tan extremo que hacen muy difícil la integración y, por ende, el reconocimiento de los ciudadanos en la comunidad política. Las desigualdades reales son un gran obstáculo para el desarrollo de la igualdad ciudadana"[2].

En la actualidad, uno de los mayores retos para la promoción de la ciudadanía en el Perú, es encontrar un equilibrio entre una ciudadanía homogénea para todos los peruanos, y una ciudadanía que tome en cuenta las especificidades sociales, económicas y culturales de los hombres y las mujeres que constituyen el paisaje multiétnico del país. Esto significa identificar y comprender las diferencias étnicas e incluirlas en un proceso de integración intercultural originalmente peruano.

La ciudadanía está directamente vinculada al carácter de la democracia. Frecuentemente, se piensa que la ciudadanía se manifiesta exclusivamente a través del ejercicio de los derechos individuales, de la ciudadanía legal. Evidentemente estos son elementos fundamentales; pero hoy en día, tenemos que ampliar el sentido de la ciudadanía e incorporar la reflexión sobre la ciudadanía intercultural, una ciudadanía que reconoce las diferentes tradiciones culturales indígenas presentes en una determinada sociedad, la cual es capaz de valorarla y propiciar que esas tradiciones tengan espacios de manifestación y representación en el gobierno del país.

En nuestros países, las identidades étnicas han comenzado a expresarse como identidades de carácter político. Por tanto los derechos ciudadanos ya no se pueden seguir definiendo solamente respecto a la entidad política de Estado-Nación. Es importante construir una

---

1. Ugarteche.
2. Villoro en Fidel Tubito "Ciudadanías complejas y diversidad cultural" En *Ciudadanías inconclusas. El ejercicio de los derechos en sociedades asimétricas*. PUCP. Cooperación Técnica Alemana (GTZ), Lima. Sept. 2003.

teoría y una práctica de la ciudadanía que sean capaces de conjugar dos exigencias: la de asegurarle autonomía a los grupos excluidos para decidir y practicar sus formas de vida y de asegurarles participación en la unidad del Estado. Esta ciudadanía sería la ciudadanía intercultural, que implica un Estado plural descentralizado administrativamente pero también política y culturalmente.

La construcción de la ciudadanía intercultural es la base del pacto social de las democracias auténticas. La primera tarea de las democracias propias de esta ciudadanía es "(…) descolonizar culturalmente los espacios públicos del debate político para que éstos sean culturalmente inclusivos y socialmente diversos. Pero el debate público debe centrarse en torno a los problemas de justicia cultural y de justicia distributiva de la gente. Pues la injusticia cultural es la otra cara de la injusticia distributiva y la asimetría cultural es la otra cara de la asimetría socio-económica"[3].

1.2. Participación ciudadana vinculada a la democracia y la gobernabilidad

La participación ciudadana indígena aspira a fortalecer sus organizaciones y a tener un rol más activo en la construcción de la democracia y de Estados de carácter multiétnicos, pluriculturales y multilingües. El nuevo escenario político presenta a los indígenas como nuevos actores, organizados en redes transnacionales, reclamando sus derechos humanos, gobernando localidades y municipalidades.

La democracia y la participación ciudadana respecto de los pueblos indígenas tienen una deuda histórica. Los pueblos indígenas, dada su posición no dominante, se han visto privados permanentemente de la participación completa y efectiva en los procesos políticos que los gobiernan. A pesar de que se les han reconocido plenos derechos de ciudadanía, y que se han impedido políticas abiertamente discriminatorias, todavía se encuentran en situación de desventaja y vulnerabilidad política. ¿Cuánta desigualdad soporta la democracia? Nuestra democracia enfrenta su propia estabilidad conviviendo con los desafíos de la pobreza, la desigualdad y la exclusión de la diferencia cultural.

La democracia inclusiva y su relación con la vigencia de los derechos humanos se convierten en un tema central en la coyuntura actual del país ya que el desarrollo duradero depende de la participación efectiva de los ciudadanos en los ámbitos políticos.

Agenda Perú plantea el **"***imperativo de la gobernabilidad democrática***"** y lo hace en los siguientes términos: "Al iniciarse el siglo 21 la gobernabilidad democrática se ha convertido en un imperativo para lograr la prosperidad y el bienestar. Las reformas institucionales que configuran la urdimbre del tejido social deben orientarse hacia consolidar las prácticas democráticas en todos los aspectos de la vida nacional…"[4].

---

3. Fidel Tubito. *La impostergable alteridad: del conflicto a la convivencia intercultural.* Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI). Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004.

4. Ibidem Pág. 229.

La gobernabilidad democrática se funda en el respeto a la diversidad y la búsqueda de la equidad sin ningún tipo de exclusión ni discriminación. La cultura política democrática que demanda la gobernabilidad tiene en lo cultural mucho qué hacer: revertir la situación de exclusión y marginación en que se hallan las diversas culturas del país.

En el contexto socio político del país es importante resaltar una de las principales reformas del Estado, el proceso de descentralización. Este proceso parte de reconocer al Perú como un país profundamente desigual, tanto en el desarrollo económico de sus regiones como en las oportunidades y posibilidades de desarrollo humano para todos los peruanos. El marco normativo señala entre sus principios: la equidad, la inclusión e interculturalidad. La Constitución Política, reformada en el capítulo de descentralización, introduce una importante acción afirmativa. Es la modificación más importante en materia de derechos políticos para las mujeres y los pueblos originarios.

Uno de los factores que impiden la participación indígena en los espacios públicos es la lengua. El Perú es un país multilingüe y a pesar de ello no existen derechos lingüísticos que hagan operativos los preceptos constitucionales sobre el derecho a la lengua y el uso de intérprete. Los miembros de pueblos indígenas en el ámbito público no tienen derecho de expresarse y ser atendidos en su lengua. Están prácticamente obligados a usar el idioma predominante para insertarse en lo público. Esta realidad excluye a los ciudadanos indígenas del ejercicio de sus derechos sociales y políticos.

II. Análisis del aprovechamiento de los recursos legales y en la participación política de la población indígena

Los resultados de la variable tres en la investigación derivan del análisis cualitativo de entrevistas estructuradas realizadas a líderes y lideresas indígenas de los pueblos Awajún, Asháninka y Shipibo-Konibo, así como a funcionarios del Estado vinculados al sistema electoral.

Algunos puntos importantes a tomar en cuenta en el proceso de participación política de los pueblos indígenas son los siguientes:

2.1. La participación de la población indígena como electores. Derecho al voto

- Factores estatales que han limitado la participación del electorado indígena: falta de información actualizada sobre la población electoral indígena

La falta de información oficial actualizada sobre el número total y la distribución de la población electoral indígena es un factor estatal que ha tenido un efecto extremadamente negativo sobre la participación de las poblaciones indígenas en los procesos electorales de 2006. Este vacío de información se debe al hecho de que el último Censo Nacional de Población y Vivienda 2005 no incorporó el componente étnico, a pesar de que la Ley 27778 incorporó la medición de dicho componente en la ejecución de los censos de población y vivienda.

- Toda la información de la RENIEC para la elaboración de sus padrones electorales y la expedición de los documentos de identidad está ordenada sobre la base de tres componentes denominados ubigeos: a) departamento, b) provincia y c) distrito, sin diferenciar la población indígena; no se sabe qué proporción de población indígena existe dentro de esos componentes. La única manera de saberlo, sería incorporando un cuarto componente o ubigeo: comunidad campesina o comunidad nativa.
- El problema de indocumentación del electorado indígena se debe, como lo ha señalado la RENIEC, a barreras políticas, administrativas, legislativas, económicas, por desatención de la realidad cultural y comunitaria, por discriminación de género, por barreras geográficas y por conflicto armado interno[5].
- *La ONPE y JNE no cuentan con datos actualizados* para orientar sus actividades de capacitación del electorado indígena y miembros de mesa, y para establecer criterios para la distribución de las mesas de votación que faciliten el acceso al mayor número de electorado indígena en las zonas rurales.
- Las instituciones públicas encargadas del proceso electoral no manejan la diferenciación étnica de la población electoral. Según estas instituciones, en un proceso electoral no existen "indígenas" o "mestizos". Todos los ciudadanos son abarcados en una única categoría de "elector", desconociéndose las especificidades culturales de las diferentes etnias del Perú que afectan su comportamiento electoral.
- Las actividades de capacitación electoral se han concentrado en los lugares cercanos a los centros urbanos y no han llegado hasta las comunidades rurales alejadas, donde vive una mayoría de pobladores indígenas que no manejan bien el uso del castellano y tienen pocos recursos de transporte.
- La gran mayoría de materiales de capacitación (cartillas explicativas) ha sido elaborado en castellano. Solamente se han producido afiches de motivación y CDs para divulgación radial en algunas de las principales lenguas indígenas; la capacitación se ha restringido a indicar cómo se marca el voto; así mismo no se ha designado un presupuesto específico para capacitar a la población indígena.

- **Espacios políticos alcanzados por representantes de pueblos indígenas**

La representación indígena en espacios políticos electorales es difícil de medir, por cuanto la información no se distribuye adecuadamente; peor aún, no se logra sistematizar esa información por los organismos públicos. Según lo observado con las limitaciones del caso, podemos decir que existe un incremento de listas indígenas en especial a nivel distrital, pero ello no necesariamente ha significado un mayor número de gobiernos encabezados por indígenas y en algunos casos no responden a una posible representación indígena.

5. RENIEC. *Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009.* Lima, julio 2005. Pág. 59-74.

Las estrategias de actuación para participar políticamente han sido desde las encabezadas por el MIAP (Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana) más de tipo organizacional, que aunque sólo consiguió colocar a un candidato, como experiencia es grata de entender por el esfuerzo mostrado en los comicios. Existen también otras de interés individual que responden a búsquedas o llamados de manera personal de partidos políticos que participan en las elecciones.

Las candidaturas indígenas son más fáciles de alcanzar en el plano local; su participación en lo regional y lo nacional se ha visto limitada, aunque en algunos casos ha podido ingresar a la gestión pública, aun cuando no eran beneficiados con los puestos que se les asignaban en las listas, al existir una errónea interpretación de las leyes electorales que se ve reflejada también en la percepción de parte de los indígenas respecto de la cuota.

En todo caso, la experiencia de participación indígena en espacios políticos ha estado limitada por los modelos de participación política, que si bien están dictados oficialmente, no se ofrecen con mayor facilidad a estos colectivos, en tanto su participación ha requerido de estrategias que han dado algunas victorias electorales y en otros casos, han fragmentado a la población indígena electoral, que ha visto en el modelo independiente una forma de participación electoral.

- **Iniciativas de las organizaciones indígenas que han incrementado la participación del electorado indígena**

Ante la falta de información poblacional oficial actualizada, las organizaciones indígenas han actuado en conjunto utilizando sus propias fuentes de información poblacional, con la finalidad de influenciar la distribución de las mesas de votación por la ONPE y mitigar los efectos del desconocimiento del Estado de la distribución de la población indígena.

En el año 2000, la Defensoría del Pueblo elaboró el Informe Defensorial Nº 34: "Situaciones de afectación a los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas. Los casos de Manseriche, Yarinacocha, Tahuanía y Río Tambo", a través del cual recomendó a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales ubicadas en los departamentos de Loreto, Junín, Amazonas, San Martín, Ucayali, Cusco y Madre de Dios, que establezcan centros de votación en los territorios donde están ubicadas las comunidades nativas, o en su defecto, en los lugares más próximos.

- **Actitud del electorado indígena hacia el voto: debilidades de la participación del electorado de miembros de pueblos indígenas**

No hay candidaturas indígenas representativas de un colectivo indígena organizado a nivel nacional o regional. Hoy en día hay proliferación de candidaturas indígenas individuales, inscritas en las listas de partidos políticos de representación no indígena, para los cuales los intereses de estos pueblos no constituyen una prioridad.

Probablemente ante la falta de un movimiento indígena sólido y estructurado, y de organizaciones indígenas que participen en los procesos electorales, los candidatos indígenas

individuales se ven forzados a aliarse con partidos políticos que no tienen interés en promover la causa indígena. Por otro lado, la alianza de los candidatos indígenas a diferentes partidos políticos individuales, con intereses divergentes que no priorizan la agenda indígena, contribuyen a su vez a la fragmentación dentro y entre las organizaciones indígenas y el debilitamiento de listas indígenas diluyendo la posibilidad de que un indígena encabece un gobierno.

2.2. El derecho a ser elegido: la participación de los pueblos indígenas como representantes en los gobiernos y sus organizaciones indígenas

- **Ausencia de un movimiento indígena amazónico: no hay candidaturas representativas de un colectivo indígena organizado al nivel nacional**

En 1996 se formó el Movimiento Indígena Amazónico Peruano (MIAP)[6] un brazo político nacido de la organización indígena nacional AIDESEP, y concebido como un partido político regional y distrital, conformado por dirigentes de diversas organizaciones indígenas amazónicas, para afrontar las elecciones municipales. Los resultados positivos de la creación del MIAP se hicieron visibles rápidamente, en las elecciones municipales distritales de 1998, con un resultado de 11 alcaldes distritales elegidos en toda la Amazonía[7].

Motivados por este éxito, la idea a futuro era que el MIAP se fortaleciera reuniendo a todas las organizaciones indígenas y sus candidatos, para constituirse en un movimiento o partido político de ámbito nacional representativo de la población indígena amazónica en su conjunto, tanto para las elecciones municipales, como las elecciones regionales y nacionales, con miras en particular, a colocar el primer candidato indígena amazónico en el Congreso Nacional.

Sin embargo, hasta el día de hoy, el MIAP no ha conseguido consolidarse como un partido político nacional y catalizar los intereses de las diferentes organizaciones. La principal causa del estancamiento en el que se encuentra el MIAP es la fragmentación, tanto de las organizaciones indígenas, locales, regionales y nacionales, como de las candidaturas indígenas que emergen dentro de estas organizaciones.

Esto hace que no existan en el país candidaturas indígenas colectivas, representativas de un movimiento indígena nacional integrado. Solamente encontramos candidaturas indígenas individuales, inscritas en las listas electorales de partidos políticos de representación ampliamente mestiza y criolla, para los cuales los intereses indígenas no constituyen una prioridad.

---

6. Aroca, Javier. “Los pueblos indígenas de la frontera amazónica: simbolizan el verdadero canto de amistad entre Perú y Ecuador”. http://webserver.rcp.net.pe/convenios/coppip/Aroca1.html.

7. Aroca, Javier, Op. cit.

- **Inclusión de los candidatos indígenas en las listas electorales de los partidos políticos: fomento de las candidaturas individuales, inestabilidad de las organizaciones y corrupción**

La falta de un movimiento indígena fuerte a nivel nacional y regional afecta la representación de los indígenas en los gobiernos. Esto lleva principalmente a que se puedan aliarse a partidos políticos de representación mestiza, en la que los intereses indígena no son prioritarios.

La mayoría de líderes indígenas están conscientes que la división generada por las alianzas partidarias de los candidatos, son armas de debilitamiento de las organizaciones indígenas, que destruyen las posibilidades de una participación indígena colectiva, representativa y auténtica. Las alianzas partidarias de los candidatos indígenas individuales no solamente generan divisiones dentro y entre las organizaciones indígenas, sino que restringen las posibilidades de ser electos los mismos candidatos, puesto que la proliferación de candidatos indígenas asociados a diferentes partidos divide el voto de la población electoral indígena, diluyendo su influencia.

La fragmentación partidaria y corrupción de los líderes indígenas electos, no solamente acarrea la dispersión del voto indígena, sino también produce un efecto negativo sobre la percepción que tiene la población indígena de sus líderes, reforzándose la actitud de desilusión del electorado indígena hacia aquellos. Esta percepción negativa, a su vez, retroalimenta la falta de confianza del electorado indígena en sus líderes y la dispersión del voto indígena.

- **Percepción del electorado indígena**

El desencanto de los miembros de los pueblos indígenas no es sólo con los representantes de los partidos tradicionales sino con la clase política en general lo que incluye a las autoridades indígenas. Mucha de la percepción negativa que tienen los indígenas frente a sus líderes se debe a la mala gestión, a conductas autoritarias y machistas, al poco interés que tienen las autoridades en fortalecer mecanismos de participación ciudadana, a la poca transparencia en las cuentas y al poco interés que muestran las autoridades en fortalecer nuevos liderazgos de jóvenes y mujeres. Por lo demás, el electorado indígena califica la gestión según los grados de satisfacción que obtengan a corto plazo, donde cumplir las promesas cuenta.

Esta mala percepción que se tiene de los políticos sin duda impacta negativamente en los resultados electorales. Los miembros de pueblos indígenas actúan según costo/beneficio y no necesariamente por lealtades étnicas. La oferta electoral importa sobre todo en economías de subsistencia y donde la cultura asistencialista está además muy arraigada.

Parte del reto –en el tema de participación política– consiste en fortalecer a las autoridades indígenas dentro de la cultura del buen gobierno y en involucrar eficazmente a los miembros de las comunidades para que participen en la gestión y control de su gobierno local respetando su autonomía organizativa.

- **Percepción de la cuota**

Por lo general, existe la percepción entre los electores indígenas de que las cuotas tanto para candidatos indígenas, como parar candidatas mujeres, incluyendo a candidatos indígenas, han tenido un efecto negativo sobre la participación electoral indígena, tanto masculina como femenina.

Ha aumentado la fragmentación partidaria de las organizaciones, exacerbando la presión de los partidos políticos por integrar a líderes indígenas y a líderes mujeres en sus listas para cumplir con el porcentaje de ley. Esto ha conllevado a un aumento de la corrupción de los líderes y una disolución del electorado indígena, dividido entre un mayor número de candidatos en diferentes listas electorales. La percepción es más negativa cuando se constata que a pesar de la cuota no se ha conseguido un mayor éxito electoral para los candidatos indígenas debido a que por lo general, los indígenas son incluidos en las listas electorales en las últimas posiciones y como suplentes.

2.3. Experiencias exitosas de participación colectiva de los pueblos indígenas dentro de espacios de toma de decisiones públicas.

El proceso de descentralización emprendido por el gobierno de Alejandro Toledo es la reforma del Estado más importante. Esto trajo consigo la institucionalización de la participación de la sociedad civil en los gobiernos subnacionales. Éstos están obligados a formular y aprobar el plan de desarrollo y el presupuesto concertando con la sociedad civil[8]. Sin embargo este nuevo escenario es complejo y difícil, pero configuran una oportunidad de participación ciudadana que en muchos casos los pueblos indígenas han sabido aprovechar.

Este proceso de empoderamiento de los pueblos indígenas ha sido camino para que se constituyan nuevos espacios de participación (oficinas regionales y locales de asuntos indígenas); como consecuencia de su participación a través de los mecanismos primarios, que para el caso pueden ser los mecanismos como los Consejos de Coordinación Local y Regional y los Presupuestos Participativos.

Estas oficinas indígenas se han creado a través de ordenanzas, para facilitar y hacer más eficiente la relación pueblos indígenas/gobierno. La implementación de las mismas fue producto del trabajo concertado entre las organizaciones indígenas locales, autoridades locales y el apoyo de las ONG. La participación en escenarios como los presupuestos participativos o los Consejos de Coordinación Local y Regional, ha conllevado a que desarrollen estrategias de participación que han ido más allá de lo establecido en la norma, buscando garantizar el ejercicio real del derecho.

---

8. Los presupuestos concertados están regulados por la Ley Nº 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo Nº 171-2003-EF. También por el "Instructivo MEF" que contiene orientaciones para que los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales desarrollen articuladamente el proceso presupuestario para el año fiscal 2006.

Estos procesos, de rediseño por parte de los pueblos indígenas, recién se ha observado a partir del año 2004, dos años después de emprendido el proceso de descentralización, debido a la complejidad y a lo occidentalizado del proceso. Su complejidad técnica y normativa y el uso exclusivo del castellano siguen siendo barreras para insertarse en el proceso; esto limita la calidad de la participación de gran parte de la sociedad civil.

Sin embargo comienzan a ver experiencias de organización por colectivos, aunque de manera local, que trabajan agendas públicas de inclusión de sus necesidades, buscando con ello una demanda y solución política, como es el caso de las mujeres y jóvenes del Distrito de Río Tambo, los mismos que son parte de los procesos de participación ciudadana: como los presupuestos participativos y los consejos de coordinación local.

2.4. Limitaciones en la participación de las mujeres indígenas

El caso de las candidatas indígenas es más crítico que el de los candidatos varones, pues su presencia –fuera de los espacios comunales y de algunas organizaciones locales–, es casi inexistente.

Si bien la ley de cuotas fomenta el aumento de las candidaturas femeninas entre los pueblos indígenas, su aplicación en la actualidad puede resumirse a un formalismo para cumplir con un requisito, que en algunos casos se vuelve una fuente de presión sobre las mujeres, no exento de marginalización dado que las listas electorales las colocan en posiciones excluyentes y no para ganar.

Las cuotas no ha impacto en el número de candidatas electas en los gobiernos locales, regionales o nacional. Tampoco ha acarreado un cambio de actitud frente a las desigualdades de género que en nuestro medio son muy arraigados en la cultura política de hombres y mujeres incluyendo a la sociedad indígena dominada por líderes varones. Una queja común de las lideresas de las organizaciones indígenas es que a menudo son sistemáticamente marginalizadas en las mesas de discusión dominadas por los varones, especialmente, por los varones criollos y mestizos.

En general, los candidatos indígenas de ambos sexos tienen dificultades para captar el voto debido a que el electorado indígena es muy susceptible de dejarse llevar por ofertas electorales más beneficiosas a corto plazo. Se suele beneficiar al candidato o candidata que ofrezca los mayores atractivos y beneficios durante su campaña, algo que difícilmente pueden hacer los candidatos indígenas por sus limitadas condiciones económicas.

III. Resultados electorales y desempeño de los indígenas en los gobiernos

Esta variable IV contiene información sobre el proceso municipal del año 1996. En las elecciones municipales de 1995, 1998 y 2002, no ha sido posible conocer cuántos indígenas –de manera individual– fueron candidatos a regidores o a consejeros en listas no encabezadas por indígenas. No ha sido posible conocer cuántos candidatos indígenas con

representación colectiva –elegidos según los usos y costumbres– fueron candidatos en las listas municipales o regionales no encabezadas por indígenas.

No se ha podido contar con información sobre participación de candidatos indígenas por género. No conocemos cuántos indígenas han sido incorporados efectivamente en las listas por las cuotas y cuántos de estos fueron elegidos según los usos y costumbres.

- **Evolución del nivel de participación electoral de los indígenas en el período estudiado como candidatos**

Primero podemos afirmar que por lo menos en Loreto, Ucayalí y Amazonas, se han presentado listas independientes de indígenas en las elecciones municipales distritales de 1995, 1998 y 2002 de manera constante. Existe a nuestro juicio un incremento de listas y de candidatos indígenas en especial a nivel distrital pero ello no ha significado más gobiernos encabezados por indígenas.

Los miembros de comunidades nativas pueden participar o constituyendo sus propias listas cerradas o participando como candidatos en las listas de otras agrupaciones políticas sean nacionales, regionales o locales.

El no contar con el número de listas encabezadas por indígenas que se presentan en cada elección, en el período estudiado, es sin duda un gran vacío pues este grado de participación es ciertamente más importante y por lo general va acompañado de un plan de gobierno que coincide con los intereses de estos pueblos.

Pero sobre la evolución de las candidaturas indígenas, podemos hacer algunas inferencias a partir de los datos de las listas de candidatos que anexamos como información complementaria de la variable IV, y de los resultados de las elecciones especialmente del 2002.

La participación indígena en el año 1995, por lo menos en las listas ganadoras, se dio exclusivamente a través de listas independientes. Esto cambiaría en las elecciones de 1998 y del 2002.

Para las elecciones municipales del año 2002, muchas agrupaciones políticas (lo que incluye a partidos y alianzas electorales nacionales), incluyeron en sus listas a miembros de pueblos indígenas. Algunos partidos políticos nacionales encabezaron sus listas con miembros de pueblos indígenas.

Esto es notorio sobre todo en las provincias y distritos donde existen comunidades nativas inscritas y una población indígena significativa como la que se encuentra en los departamentos de Amazonas y Loreto.

Para las elecciones municipales del año 2002, muchas listas independientes (Movimiento, Frente, Fuerza, etc.), fueron encabezadas por indígenas. Esto es notorio sobre todo en los distritos donde existen comunidades nativas inscritas y una población electoral expectante. En estas localidades la participación de listas independientes se incrementa. Por ejemplo, los departamentos de Loreto, Amazonas y Ucayali presentan varias listas independientes inscritas usando el término “indígena”.

También se puede apreciar mayor participación de mujeres en los distritos de significativa población indígena, aunque muy por debajo de la participación de los varones.

Sobre listas independientes encabezadas por indígenas que participan en más de una circunscripción, un caso especial es la participación del Movimiento Indígena de la Amazonía Peruana (MIAP). Este movimiento se presentó una vez más en casi todos los distritos del Alto Amazonas, compitiendo con listas de partidos nacionales y otras listas encabezadas también por indígenas. Si bien los resultados electorales le fueron adversos –ganó sólo en un distrito– es muy significativa la constancia y el esfuerzo de este movimiento indígena independiente.

Es importante advertir que miembros de pueblos indígenas se presentan como candidatos "individuales" en las listas de organizaciones políticas y no necesariamente como candidatos elegidos por comunidades y sus organizaciones. Muchos miembros de pueblos indígenas ejercen su derecho a participar en una elección electoral como individuos. En este aspecto, la participación es notable.

Al parecer la participación electoral en localidades con significativa población indígena es una constante. Es preocupante concluir lo contrario, es decir, la escasa participación que existe en las provincias y distritos donde la población indígena no es significativa. En estos lugares el costo/beneficio de constituir listas es mayor. Igualmente se observa una disminución de candidaturas independientes en las listas de las organizaciones políticas donde la población indígena no es significativa.

- **Las debilidades de la participación electoral**

Los miembros de pueblos indígenas ven con preocupación la proliferación de candidaturas indígenas. En Perú, los pueblos indígenas no han logrado consolidar una agenda de desarrollo humano común; esto dificulta la negociación de agendas con otros grupos de poder. Hay evidentemente en algunas zonas, proliferación de candidaturas, y eso tiende a dispersar y a fragmentar al electorado y a las organizaciones indígenas que también tienen intereses partidarios o ideológicos. La cuota ha venido a agravar el panorama aunque sólo se aplique en las elecciones municipales provinciales y regionales, ámbitos de elección con poco impacto para los indígenas como cabeza de gobierno.

- **Factores que pueden favorecer la participación electoral, así como el éxito o fracaso de las candidaturas indígenas**

La participación electoral es un fenómeno complejo de analizar, pero resulta más aceptable si partimos de una multiplicidad de factores de los que depende la participación electoral de los miembros de pueblos indígenas como candidatos o como votantes en las urnas.

En la variable IV se mostró la relevancia del número de electores indígenas. El número del electorado puede ser determinante para el éxito de una candidatura y un aliciente para participar como candidato o como elector.

Como afirmamos, la participación es notable en circunscripciones electorales con significativa población indígena. Sin embargo, la magnitud de la población, no es factor determinante para participar y tampoco para tener éxito como candidato.

Algunos factores de los que depende la participación electoral son los siguientes:

- Contexto político e institucional de los procesos electorales.
- Las barreras legales del sistema electoral.
- Número de población y de electores indígenas en la circunscripción.
- Percepción del electorado hacia los candidatos.
- Respaldo comunal u organizacional al candidato.
- Oferta electoral.
- Discriminación a las candidaturas indígenas.
- Éxito o fracaso de liderazgos anteriores.
- Candidaturas indígenas en las listas de las organizaciones políticas. La cuota indígena.
- Número de listas indígenas que se presentan en una circunscripción.
- Votos nulos, blancos, ausentismo y otros factores que afectan a los candidatos indígenas y a los electores indígenas como los problemas logísticos del proceso electoral.

- **Las barreras legales del sistema electoral para participar en los gobiernos subnacionales. El sufragio pasivo**

El proceso de inscripción de las organizaciones políticas es un proceso cada vez más complejo. Actualmente en nuestro país, el término organizaciones políticas engloba a los partidos políticos, a los movimientos y alianzas de todo nivel. La ley electoral regula los requisitos para su inscripción y también el ámbito donde pueden presentar candidatos.

- **Los gobiernos regionales aún no cuentan con un presidente regional indígena**

La descentralización generó nuevos liderazgos regionales. Pero en las elecciones del 2002 ningún indígena encabezó este nivel de gobierno. Sin embargo todas las regiones amazónicas tuvieron por lo menos un consejero indígena. La cuota pudo favorecer esta representación. Debe tenerse en cuenta que en las elecciones regionales sólo pueden participar los partidos políticos de alcance nacional; los movimientos regionales o departamentales de alcance regional o departamental; y las alianzas políticas o electorales de alcance regional o nacional.

No tenemos cifras de listas indígenas en estos niveles de gobierno. Debe considerarse que algunos requisitos son más exigentes que los requeridos para las elecciones municipales. Por otro lado, la competencia es más seria en tanto los partidos y alianzas nacionales y los movimientos regionales cuentan con más recursos y cuadros más capacitados.

- **La participación indígena amazónica en el Congreso es poco probable en las condiciones legales y políticas actuales**

No existe representación directa indígena en el Congreso. No hay cuota para miembros de comunidades nativas en las listas para las elecciones municipales distritales y tampoco cuota indígena para las listas al Congreso. Algunos creen que los indígenas ya están representados a través del distrito electoral múltiple (DEM) vigente desde las elecciones generales del 2001. Sin embargo, no será posible una representación indígena en el Congreso si no hay circunscripciones especiales, como en otros países (Colombia).

No existe en el país ningún partido político nacional constituido por indígenas y tampoco ninguna organización indígena que tenga tal estatus. La ley es una primera barrera de acceso para constituir partidos políticos nacionales pues contiene una función reductiva indirecta en el número de participación en el sistema[9].

- **Los partidos políticos no han favorecido la participación electoral indígena al Parlamento**

Debe precisarse que los partidos políticos –en gran medida– tienen la responsabilidad de encausar las demandas del electorado nacional sin exclusión, no obstante, como se demostró en la variable IV, éstos están lejos de representar los intereses de estos grupos. Hasta hace poco el sistema de partidos políticos del Perú estaba considerado como uno de los más débiles.

En el período estudiado se incrementó la participación de los partidos en las elecciones parlamentarias, pero el promedio de la participación de los indígenas no se incrementó. Se encontró a sólo una candidata mujer de origen Shipibo-Konibo. Otra característica es que los candidatos, en el caso de la Amazonía, suelen ser hombres pudiendo identificarse especial participación de las etnias Shipibo Konibo, Asháninka y Awajún; las mismas que representan los tres pueblos con mayor población en el país según el censo de 1993.

- **Impacto de la cuota indígena en los procesos electorales**

La cuota constituye la única acción afirmativa del derecho electoral. A pesar de que las organizaciones indígenas han demandado la derogación de la ley de cuotas por considerarla divisionista del electorado indígena. Es evidente que la participación indígena en las listas ha aumentado más no así los resultados electorales.

En las listas provinciales municipales y regionales aumenta la probabilidad de contar con algún regidor o consejero indígena sobre todo si estos son colocados como titulares. Debe precisarse que las organizaciones indígenas demandan que la cuota de comunidades nativas

9. Tuesta Soldevilla. "Regulación jurídica de los partidos políticos en el Perú". En *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina.* Zovatto, Daniel. Coordinador ISBN 970-32-3459-3. http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2144/21.pdf.

debe favorecer la representación colectiva y no candidaturas individuales de miembros de pueblos indígenas. Sin embargo, sobre esto no hay criterios uniformes. La ley, para elegir a los candidatos, ha preferido la auto identificación a la acreditación de una representación.

La resolución N° 277-2002-JNE, que reguló la cuota, señaló que ante la ausencia de un certificado, constancia, documento o registro oficial o comunal, para la acreditación de una persona como miembro de comunidad nativa, debe considerarse la declaración de conciencia que haga la persona de su identidad nativa o tribal. Las organizaciones políticas eran quienes decidían si la cuota mínima de candidatos era como candidatos titulares o accésitarios.

Esta ambigua regulación permitió a las organizaciones políticas incorporar la cuota como mejor les parecía. La regla fue incluir indígenas no representativos como accesitarios y en lugares poco privilegiados en las listas. Algunas organizaciones políticas se llevaron más de una sorpresa cuando algunos indígenas fueron elegidos como regidores y consejeros por la cifra repartidora. Esto era posible siempre que fueran titulares. Por otro lado la cuota, como acción positiva, es poco conocida por sus propios beneficiarios. Su impacto fue modesto en las elecciones del 2002.

- **Causas que pueden determinar una tendencia ascendente o descendente de gobiernos encabezados por indígenas**

A nivel distrital, en el período estudiado, se advierte que se han mantenido entre 11 y 12 las alcaldías encabezadas por indígenas. Las alcaldías coinciden con los distritos donde la población indígena es significativa; coinciden con las etnias más numerosas; coincide con una mayor participación en las listas; coincide en que todas las autoridades son hombres.

Por los resultados electorales podemos hacer algunas generalizaciones: La población indígena es un gran factor para promover el sufragio pasivo, y promueve –sin duda– la participación electoral, sea constituyendo listas independientes o participando como candidatos de otras agrupaciones. La participación no excluye a las mujeres aunque todavía están en desventaja con la participación de los hombres. La participación se da tanto en listas individuales encabezadas por indígenas como en las listas de otras organizaciones políticas. La participación es notoria especialmente en los pueblos Aguaruna, Asháninka y Shipibo-Konibo, que son las etnias de mayor población en el país.

El número de gobiernos encabezados por indígenas a nivel provincial es poco significativo salvo en las provincias con tradición de gobiernos indígenas como el caso de Atalaya y de Condorcanqui. Aquí una vez más la población indígena es importante.

En el período estudiado no ha habido ninguna indígena mujer que encabece un gobierno municipal sea distrital o provincial. Aunque se ha experimentado un incremento de la participación de la mujer indígena en las listas –a nuestro juicio– favorecido también por la cuota de género, ello ha favorecido que sean elegidas como autoridades.

Debe tomarse en cuenta que es en los distritos con gran población indígena donde se aprecia un comportamiento electoral más activo. No tenemos datos de la participación electoral en las provincias y distritos donde la población indígena no es mayoritaria.

La participación de listas indígenas en el ámbito regional es poco significativa. No obstante la cuota favorece las posibilidades de contar con consejeros regionales indígenas.

Es muy preocupante la situación de la representación indígena en el ámbito nacional. El sistema electoral y el sistema de partidos no hacen posible la representación en este nivel. Nunca ha habido un representante de etnias amazónicas en el Congreso siendo casi nula su participación en las listas congresales.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación se detallan algunas de las conclusiones y recomendaciones del estudio, que busca contribuir a se modifiquen los marcos jurídicos y se traduzcan en políticas públicas interculturales.

Conclusiones generales:

1. **El Convenio 169/OIT ha favorecido el paulatino reconocimiento de los derechos indígenas**

   En Perú más que la Constitución de 1993, ha sido el Convenio 169/OIT el instrumento de lucha por excelencia. Los representantes de las comunidades nativas y de las organizaciones indígenas han invocado el Convenio como instrumento aplicable para la resolución de conflictos en los problemas que enfrentan. La lucha es, sin lugar a dudas, que el Convenio sea parte de las políticas públicas de los gobiernos nacional, regional y local.

2. **El principio de la igualdad ante la ley niega la discriminación positiva y el reconocimiento de la diversidad de culturas y de lenguas**

   Ni los mecanismos de participación política ni el derecho electoral están basados en el Convenio 169/OIT. La igualdad ante la ley en el país se ha traducido en igualdad política formal de todos sus ciudadanos y ha hallado su máxima expresión en la igualdad política y electoral. En el Perú no hay políticas públicas, medidas legislativas o administrativas específicas –sobre participación política– destinadas a reconocer la diversidad cultural y lingüística como formas de construir un Estado pluricultural que se esfuerce en mejorar las condiciones de vida de todos ciudadanos.

3. **Representación política indígena en el Congreso**

   Los pueblos indígenas no tienen escaños ni cupos en el Congreso, ni se les ha reconocido representación directa en los gobiernos subnacionales. Una de sus demandas es la representación directa en el Congreso y en los gobiernos subnacionales como una

reivindicación histórica y necesaria para revertir siglos de exclusión. En el gobierno de transición se tuvo como parte de la agenda democratizadora la reforma del sistema electoral; hubo propuestas referidas a la posibilidad de establecer circunscripciones especiales para grupos indígenas. Esto no prosperó al establecerse el Distrito Electoral Múltiple.

4. La representación electoral indígena en las provincias y distritos

En el período estudiado si bien no ha habido mecanismos especiales que favorezcan la constitución e inscripción de candidaturas de hombres y mujeres indígenas –salvo la ley de cuotas en el 2002 para elecciones regionales y municipales provinciales– el sistema electoral ha posibilitado la participación de candidaturas indígenas a nivel provincial y especialmente a nivel de distritos. Esta participación ha sido como candidatos individuales y también indígenas han presentando listas independientes.

Así, en Perú –por lo menos a nivel local– los pueblos indígenas han participado no exclusivamente a través de los partidos sino que han formado movimientos locales con fines electorales. A pesar de que existen alcaldías indígenas desde hace más de una década, estos gobiernos no han sido visibles para el resto del país, posiblemente porque son alcaldías distritales con muy pocos recursos, con pocos electores y porque estos líderes no han traspasado el ámbito de las demandas locales.

Así, por lo menos desde las elecciones municipales de 1995, 1998 y 2002, existen alcaldías encabezadas por indígenas pero casi exclusivamente a nivel distrital. El rango aproximadamente oscila entre 10 y 12 alcaldes. Las alcaldías coinciden con los distritos donde la población indígena es significativa, con las etnias más numerosas (Aguaruna, Asháninka y Shipibo-Konibo), y con una mayor participación en las listas.

Pero estos líderes no provienen necesariamente de un movimiento indígena representativo y unificado. Muchos de ellos no fueron elegidos por asambleas u organizaciones indígenas, sino como candidatos de otras organizaciones políticas o formando individualmente sus propias listas. Estos candidatos han respondido a los intereses de las organizaciones que representaban o a intereses personales sin una agenda de desarrollo humano que favorezca a las comunidades. Por esta razón, el impacto del electorado indígena en Perú es casi invisible.

5. La participación electoral indígena en el ámbito provincial y regional y nacional

En todos los casos existe una característica común a los gobiernos encabezados por indígenas y es que estos espacios electorales no han impulsado cambios de fondo que favorezcan la puesta en agenda del tema indígena a nivel nacional.

A nivel provincial, en el período estudiado ha habido alcaldías encabezadas por indígenas peculiarmente en dos provincias que se caracterizan por significativa población indígena. A nivel regional no ha habido ningún presidente regional indígena aunque sí se ha contado con consejeros indígenas. La participación electoral en provincias y

regiones es más limitada debido a que los requisitos de inscripción son más exigentes y la competencia electoral más pronunciada debido a la importancia política de estos gobiernos. Existe además una clara relación entre participación y población indígena. Donde existe población indígena significativa hay participación como candidatos.

6. **Las organizaciones indígenas junto a actores clave son los mayores sujetos de presión social**

   Sin duda, más allá de los problemas de divisionismo o de organización que pueden ser superados, las organizaciones indígenas son las asociaciones que mejor representan y defienden los intereses de sus miembros. Con el apoyo estratégico de organizaciones no gubernamentales y la Defensoría del Pueblo se han convertido en importantes fuerzas de presión.

7. **Algunos gobiernos subnacionales han creado oficinas de asuntos indígenas como un medio eficaz para favorecer la participación indígena y favorecer un real acercamiento de la gestión pública hacia políticas interculturales**

   La descentralización ha impulsado una novedosa participación indígena en algunos gobiernos locales y regionales. Contamos con la experiencia de los gobiernos regionales de Ucayali y de San Martín y también con otras experiencias locales. Estas experiencias autónomas tienen poco tiempo.

8. **La cuota de comunidades nativas**

   Es la única acción afirmativa del derecho electoral. A pesar de las críticas negativas que ha recibido por las propias organizaciones indígenas que han llegado a exigir su derogación, sin duda ha favorecido la participación en las listas provinciales y regionales. Por la cuota es muy probable que siempre contemos con consejeros regionales indígenas en las jurisdicciones señaladas por el JNE. Sin duda sería más que deseable que los candidatos que ingresan a las listas por la cuota provengan de una elección según los usos y costumbres y que respondan a los intereses de sus elegidos. Aquí las organizaciones indígenas junto al JNE tienen trabajo que hacer.

9. **La participación política de la mujer indígena**

   Por ahora el grado de participación de la mujer indígena amazónica se circunscribe al ámbito comunal y local, con algunas experiencias como autoridades en las municipalidades y en los gobiernos regionales pero sin encabezar ningún gobierno y sin haber llegado nunca al Congreso.

   Las mujeres han estado relegadas por varios factores, analfabetismo, falta de capacitación y de motivación producto de la discriminación que sufre por su condición de mujer, indígena y pobre. Si bien los esfuerzos vienen de las propias organizaciones es un imperativo que el Estado promueva eficazmente la participación de la mujer indígena en los espacios públicos con acciones que vayan más allá de la cuota de género.

10. Sobre el derecho y el sistema electoral en población indígena y población electoral

No hay información oficial sobre el número total y la distribución de la población electoral indígena. Según las instituciones estatales encargadas de los procesos electorales, todos los ciudadanos son "electores". El desconocimiento de la población indígena actual por parte del Estado revela indiferencia, discriminación y ausencia de prácticas efectivas y congruentes con los convenios internacionales a los que se suscribe el Perú y las políticas nacionales de atención a los pueblos indígenas.

La falta de información sobre la población indígena obstaculiza el trabajo de las instituciones del Estado encargadas de los procesos electorales y contribuye a la exclusión de los electores indígenas en la práctica.

Recomendaciones Generales:

1. Sistema electoral

- **Electores indígenas**

El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) al momento de recabar información en las comunidades nativas, debe registrar el número de ciudadanos y ciudadanas de estas poblaciones que cuenten con documentos nacionales de identidad. Cualquier política para beneficiar a pueblos indígenas debe empezar por conocer cuántos electores indígenas, hombres y mujeres, hay en el país.

- **Partidos políticos**

Los partidos políticos y alianzas electorales nacionales son las únicas organizaciones que pueden participar en las elecciones presidenciales y generales. Los indígenas que desean ejercer el sufragio pasivo deben hacerlo como candidatos en sus listas. El escollo es que la ley de partidos políticos no contempla cuota indígena, por lo que la elección de candidatos indígenas depende exclusivamente de la elección interna partidaria. Consideramos que es necesario implementar acciones afirmativas como las cuotas en las listas al Congreso a fin de promover la participación.

- **Ley de cuotas**

En el sistema electoral en el 2002 se implementó la cuota para las listas de las elecciones regionales y municipales provinciales. La cuota no asegura la representación política sino la participación. Es importante regular la cuota con participación de los propios interesados.

- **Reconocer sistemas de elección propios**

Pocas disposiciones contemplan los sistemas de elección y representación propios de los pueblos indígenas en los ámbitos de representación política (juez de paz, INDEPA).

Cualquier propuesta, para hacer factible la representación de los pueblos indígenas, debe respetar la cultura política y los sistemas de elección de autoridades.

- **Derecho al propio idioma, a la traducción, a la información adecuada de sus derechos y obligaciones como forma de asegurar el ejercicio de los derechos civiles y políticos**

En el Perú existe a nivel constitucional el derecho de toda persona a su identidad étnica, el derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. En la práctica, los indígenas no reciben información electoral en sus lenguas; esto es una barrera para el ejercicio de los derechos políticos. Los órganos del sistema electoral –ONPE y JNE– deben considerar que están en la obligación de brindar información y material electoral en el idioma de estos pueblos porque es un derecho fundamental.

- **Los órganos electorales deben procurar que las fallas logísticas del proceso electoral no afecten derechos civiles y políticos**

Todos los ciudadanos deben gozar de los derechos y oportunidades de votar por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; no obstante, sistemáticas fallas del sistema de organización del proceso electoral son un impedimento real para ejercer derechos políticos.

2. Participación y representación política indígena electoral

- **Promover el sufragio activo en especial en las mujeres y en los analfabetos**

Debe tomarse especial consideración a la situación de las mujeres y los analfabetos. Debe promoverse de manera efectiva la participación de éstos en los procesos electorales pues se presume que forman parte de los ciudadanos que no ejercen derechos políticos o ejercen uno de muy mala calidad.

- **Deben tomarse en cuenta las condiciones culturales, sociales y económicas de los miembros de pueblos indígenas**

Sufragio pasivo. Procedimientos especiales de inscripción de candidaturas.

Debe dedicarse especial atención a facilitar y a promover la inscripción de ciudadanos indígenas, la inscripción móvil es una posibilidad. Es evidente que muchos miembros de pueblos indígenas no están en igualdad de condiciones para ejercer el sufragio pasivo, en especial la mujer indígena, los miembros de comunidades que domicilian en localidades alejadas y/o donde son una minoría numérica, etc.

- **Fomentar el acceso real a la información electoral**

Uno de los obstáculos más serios y estructurales que afectan la participación política de los miembros de pueblos indígenas, es el hecho de que se encuentran marginados y excluidos de la información básica relacionada a los mecanismos de participación y en especial a

la información relativa al sistema electoral. Se debe promover y garantizar que los electores indígenas obtengan la información que necesitan para realizar elecciones políticas libres e informadas. Y a su vez debe garantizarse que reciban información electoral útil y oportuna para poder inscribir listas o participar como candidatos.

3. Organizaciones indígenas

En la variable IV, en el punto 3.2, incluimos la problemática electoral de los pueblos indígenas[10]. Estos problemas son recurrentes en todos los procesos electorales. Si bien las instituciones electorales muchas veces han solucionado algunos de ellos, con apoyo de las organizaciones indígenas y otras instituciones, se requiere de normas y de acciones para soluciones duraderas.

Transcribimos textualmente las recomendaciones hechas por las propias organizaciones indígenas. Creemos que en el país es necesario incluir disposiciones normativas expresas, más que dejar que la problemática sea asunto del momento o de la voluntad de los funcionarios.

- Recomendar a la ONPE la precisión de las fechas en los procesos electorales teniendo en cuenta, los factores climáticos y que no interfieran con los calendarios económicos de los pueblos indígenas (siembra, cosecha, fiestas).
- Sugerir a la ONPE coordinar con las organizaciones indígenas de cada distrito electoral, los procedimientos adecuados de selección de miembros de mesa, programas de capacitación y ubicación de las mesas de votación
- Recomendar a la ONPE coordinar con las organizaciones indígenas nacionales y regionales para establecer mecanismos adecuados de difusión en lenguas nativas, mediante fonía, radio, televisión, cuñas, trípticos, afiches, etc.
- Recomendar a la ONPE coordinar con las organizaciones indígenas nacionales y regionales para una efectiva y eficiente capacitación de los miembros de mesa y de los ciudadanos y ciudadanas indígenas, mediante una auto capacitación, que involucre a los indígenas con mayor instrucción y que sean ellos mismos quienes repliquen la capacitación en sus propios idiomas, en sus respectivas comunidades de origen.
- Recomendar a la RENIEC la depuración y actualización adecuada de los padrones electorales para lo cual pueden recurrir a los padrones comunales a fin de cotejar los datos de manera precisa.

---

10. El Programa de Comunidades Nativas de la Defensoría del Pueblo y la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, con el apoyo de la Secretaría Técnica para Asuntos Indígenas del Promudeh y la Agencia Española de Cooperación Internacional, organizaron un seminario con la finalidad de analizar la participación política y la problemática electoral de los pueblos indígenas, y conocer más de cerca lo ocurrido en las comunidades campesinas y nativas durante la primera vuelta en las elecciones generales de 2001. La importancia radica en que muchos de los problemas mencionados son recurrentes en todos los procesos electorales. El evento contó con la participación de 48 personas, 16 mujeres y 32 varones, entre ellos representantes de las más importantes organizaciones indígenas nacionales y regionales, campesinas y nativas, tales como: AIDESEP, CCP, CNA, COICAP, CONAP, COPIP, FARA, FARTAC, entre otras. http://www.peruvirtual.net/moeue/texto-informe12-s.htm.

- Recomendar a la RENIEC coordinar con las organizaciones indígenas y municipios locales el re-empadronamiento de la población indígena, especialmente en las zonas afectadas por la violencia política, facilitándoles el acceso a los documentos de identidad.
- Recomendar a la RENIEC organizar campañas de difusión dirigidas a las poblaciones indígenas, en lenguas nativas, para dar a conocer los requisitos para la obtención del DNI nuevos y en caso de pérdidas así como la aplicación de multas.
- Recomendar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) revisar los procedimientos de inscripción de candidatos durante los procesos electorales, a fin de posibilitar el acceso de ciudadanos indígenas a dicha inscripción.
- Recomendar al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) elaborar una propuesta legislativa a fin de proponer la no reelección de candidatos tanto para el congreso como para alcaldes y regidores con la finalidad de evitar la corrupción y manejo político de cada cargo.
- Recomendar a la ONPE el nombramiento de coordinadores indígenas en cada distrito electoral, especialmente en zonas de predominante población indígena con la finalidad de facilitar los procesos de capacitación en idioma, difusión de materiales y visitas permanentes a las comunidades.

Bibliografía

Adrianzén M., Alberto. "La descentralización en el Perú". En *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Fernando Carrión, editor. FLACSO, 1ª edición. Quito, Ecuador. Enero, 2003.

Amazonía peruana. Comunidades indígenas. Conocimientos y tierras tituladas. Atlas y Base de Datos. GEF/PNUD/UNOPS. Proyectos RLA/92/G31, 32, 33. Lima, 1997.

Asociación Civil Transparencia (ACT). "Elecciones 2000. Balance y propuesta". ACT. Lima, 2001.

... "Las elecciones que el Perú merecía. Informe final 2001". ACT. Lima, 2001.

... "Opinión de Transparencia sobre el proyecto de Reforma del Sistema Electoral presentado por el Jurado Nacional de Elecciones". Mimeo, documento enviado al Congreso de la República, febrero del 2002.

... *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú. Una historia que no debe repetirse. Informe de Observación Electoral, 2000*. Lima, 2000. 171 pp.

CAAAP. "Diagnóstico sobre derechos individuales y colectivos vulnerados en las comunidades de los distritos de Río Tambo y San Martín de Pangoa afectadas por violencia política (1980- 1995)". Documento no publicado elaborado por Connie Gálvez Revollar y Beatriz Fabian Arias, CAAAP. Lima, septiembre del 2001.

... "La repetición de la violencia. Informe sobre la situación de los Ashaninka de los ríos Ene y Tambo. Selva central". Documentos de trabajo. CAAAP. Lima, 1994, 24 p.

... "Elecciones, partidos políticos y la Amazonía". CAAAP. Lima, 1980.

Comisión Andina de Juristas. "Perú 2000: Un triunfo sin democracia". CAJ. Lima, 2000.

Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Derechos civiles y políticos en Perú. 57º Período de sesiones. Tema 11.

Comisión de Emergencia Asháninka. *Voz indígena Ashaninka.* Edición especial de la Comisión de Emergencia Ashaninka, octubre. UGL Servicios gráficos. Lima, 1995.

... "Diagnóstico sobre la situación actual de la población de las comunidades afectadas por la violencia en Selva Central". Equipo técnico multidisciplinario. PRODEV/PROMUDEH-PAR/UE. Satipo,1997.

Defensoría del Pueblo. "Informe Nº 16. La omisión al sufragio: realidad en el trapecio andino". Defensoría del Pueblo, Perú. Septiembre de 1997.

... "Informe Nº 30. Denuncia sobre actos de hostilización durante la campaña electoral". Defensoría del Pueblo, Perú. Octubre 1999.

... "Informe Nº 34. Situación de afectación a los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas". Defensoría del Pueblo. www.ombudsman.gob.pe. Marzo 2000.

... "Elecciones 2000: Balance de la segunda vuelta electoral". Lima, 2000.

... "Elecciones 2000: Supervisión de la Defensoría del Pueblo". Lima, 2000.

... "Elecciones 2001. Supervisión de la Defensoría del Pueblo". Lima, 2001.

... "Las mesas de sufragio en la jornada electoral municipal y regional de 2002-2003". Lima, 2003.

... "Criterios y recomendaciones para la promoción de políticas de inclusión a atención preferente a grupos vulnerables por parte de los gobiernos regionales". Lima, 2005.

Hernández Canelo, Walter Miguel. "Legislación electoral Peruana". OEA. Lima, 1998.

... "Legislación peruana en materia de campañas electorales", en *Organización de los Estados Americanos: Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. OEA. Lima, 1999.

Hernández Canelo, Walter Miguel. "Legislación electoral Peruana". OEA. Lima, 1998.

... "Legislación peruana en materia de campañas electorales", en *Organización de los Estados Americanos: Seminario Internacional sobre legislación electoral: una visión comparativa*. OEA. Lima, 1999.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INE). *Censos nacionales 1993. I Censo de comunidades indígenas de la Amazonia peruana. Perú: resultados definitivos, características de las comunidades indígenas.* INEI. Lima, 1994. 309 p.

... Censo de Población y Vivienda 1993 y Encuesta Nacional de Hogares del último trimestre de 1997-ENAHO 97-IV. Instituto Nacional de Estadística, Inei.

... "La Pobreza en el Perú en 2001: una visión departamental, elaborado sobre la base de los datos recolectados en la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO 2001-IV trimestre)" realizada en el cuarto trimestre del año 2001 por Javier Herrera. Junio, 2002. http://www.adra.org.pe/docs/pobreza2001.pdf.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE). "Proceso electoral 2001. Información general". JNE. Lima, 2001.

... "Legislación electoral del Perú. Elecciones Generales 2001". JNE. Lima, 2001.

... "Normatividad aplicable a los procesos electorales; elecciones generales para la elección de presidente, vicepresidentes y congresistas de la República". JNE. Lima, 2000.

... "Legislación electoral Peruana". JNE. Lima, 1999.

... "Elecciones municipales 1998 y complementarias 1999, resultados generales". JNE. Lima, 1999.

Luna Pineda, Fabiola. "Ciudadanía Intercultural". Documento de Trabajo. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica CAAAP. Lima 2006.

Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.* International Idea, Asociación Civil Transparencia. Lima, 2004.

... "La participación electoral como objeto de estudio. Elecciones 2004", 3,137. Lima.

Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). "Elecciones Regionales y Municipales 2002 y Municipales Complementarias 2003". Informe de los resultados de las elecciones regionales y municipales 2002 y municipales complementarias 2003. Presenta los resultados a nivel regional, provincial y distrital en cifras absolutas y porcentuales. Incluye votos válidos, blancos, nulos y emitidos así como electores hábiles. Documentos de la Oficina de Procesos Electorales. www.onpe.gob.pe.

... "Compendio legal electoral 2000". ONPE. Lima, 2000.

... “Elecciones Generales del año 2000. Informe Ejecutivo”. ONPE. Lima, 2000.

... *Educación electoral y promoción del voto de los electores indígenas y las mujeres rurales*. ONPE, USAID, Lima, diciembre 2002.

... “Participación ciudadana”, en JNE/ONPE/RENIEC: *Ponencias y conclusiones del Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*. Editorial Horizonte. Lima, 1999.

... “Compendio de normas legales de aplicación en el proceso de elecciones municipales 1998”. ONPE. Lima, 1998.

OIT. “Situación vulnerable del pueblo Ashaninka”. En *Pueblos indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible*. Nº 68. Hivos, OIT, PNUD. Lima, 1998.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *La democracia en el Perú: Proceso histórico y agenda pendiente*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Lima, 2006.

... *Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Lima, 2003.

RENIEC. *Plan Nacional de Restitución de la Identidad. Documentando a las personas indocumentadas 2005-2009*. Reniec. Lima, julio 2005. También se puede encontrar el texto integro de este libro en: http://www.reniec.gob.pe/portal/grias/LIBRORENIECFINAL.pdf

Reyna Izaguirre, Carlos. Cáceres Mauricci, Ronny. “Estudio sobre el desempeño de los miembros de mesa durante la jornada electoral de noviembre de 2002”, realizado sobre la base de una muestra de 600 mesas de sufragio ubicadas en seis provincias del país (Arequipa, Chiclayo, Cusco, Huamanga, Lima y Maynas).

Trivelli, Carolina. “Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú. Una mirada a partir de la información cuantitativa”. Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Documento de Trabajo 141.Lima 2005.

Tubito, Fidel. *La Impostergable alteridad: conflicto a la convivencia intercultural.* Red Internacional de Estudios Interculturales (RIDEI), Pontificia Universidad Católica del Perú. 2004.

Tuesta Soldevilla, Fernando. “Perú: sistema electoral y fragmentación partidaria”, en *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Parlamento Andino/UPD-OEA. Bogotá, 1999.

... “Una visión comparada de los sistemas electorales en la región andina”, en *Sistemas electorales en la Región Andina (mecanismos, efectos y reformas)*. Parlamento Andino/UPD-OEA. Bogotá, 1999.

... “Elecciones municipales 1998”, en *Boletín Electoral Latinoamericano* N° XX. IIDH/Capel. San José de Costa Rica, 1999.

... *Dime que circunscripción tienes y te diré qué quieres. La circunscripción electoral en el Perú*. Transparencia. Lima, 1999.

... “Sistemas electorales comparados de América Latina”. En JNE/ONPE/RENIEC: *Ponencias y conclusiones del Primer Seminario de Coordinación Interinstitucional del Sistema Electoral*. Editorial Horizonte. Lima, 1999.

... “El sistema electoral Peruano: sus efectos en el sistema político”, en *Simposio sobre reforma electoral (Memoria)*. IFES/USAID. Lima, 1996.

Valladares Molleda, Jorge. *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú.* Biblioteca de la Reforma Política Nº 5. Asociación Civil Transparencia. Lima, 2004.

Vargas León, Carlos. *Las organizaciones políticas en las elecciones municipales de 1998 y 2002: Un análisis comparativo.* ONPE. Lima, 2002.

... “Derecho electoral municipal: un análisis sociológico de su variación en el Perú, 1980-2002”. *Revista Elecciones* Nº 1. CIE-ONPE. Lima, 2002.

... “El nuevo mapa político peruano. Partidos políticos, movimientos nacionales e independientes”. Documento de Trabajo Nº 103. IEP. Lima, 1999.