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

Presentación

En América Latina y el Caribe viven aproximadamente de 33 a 40 millones de indígenas, que constituyen más de 400 pueblos que hablan sus propias lenguas y viven según modos de vida, modelos de organización y dinámicas económicas particulares que no coinciden, en todo o en parte, con los modelos sociales y culturales de las sociedades nacionales. Esta situación, que no ha sido resuelta en el proceso de desarrollo del Estado moderno, prevalece con varias consecuencias negativas para el pleno acceso de las y los indígenas, en tanto ciudadanos, a sus derechos fundamentales, así como para el reconocimiento y ejercicio de los derechos colectivos que les corresponden a estos pueblos como sujetos históricos y sociales.

Ser indígena, en nuestras sociedades y en nuestro tiempo, continúa siendo un obstáculo para el goce efectivo de los derechos fundamentales, entre ellos, los civiles y políticos, el de la participación política o el ejercicio de la ciudadanía. Esto también sucede en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, al negárseles el derecho a gozar y disfrutar de la propia cultura, a la educación o al desarrollo económico y social. Por otra parte, y a pesar de que en los últimos años se ha venido estableciendo mayores canales de participación política para los pueblos indígenas en la región, hace falta afinar conceptos y procedimientos que hagan más efectivo este ejercicio en aras de fortalecer la inclusión y la gobernabilidad democrática, tanto en los países que cuentan con sistemas electorales más avanzados como en aquellos que todavía no han desarrollado un cuerpo normativo, jurisprudencial, doctrinal y/o administrativo que permita esta amplia participación.

Los estudios que dan cuenta de la participación indígena en procesos democráticos vienen creciendo a un ritmo satisfactorio, por lo menos en países donde el fenómeno es más importante. Una parte significativa de tales estudios se interesa en el análisis del surgimiento, configuración e irrupción de los movimientos indígenas en las áreas electorales y se plantean, con pocas excepciones, desde el supuesto de que esta emergencia ocurre a contra corriente de las disposiciones que constituyen el régimen electoral. Son en cambio pocos los estudios que se han planteado relacionar esos procesos de emergencia y participación precisamente con las modificaciones más recientes del marco legal y administrativo, de modo que se pregunten de qué manera tales condiciones han sido o son aprovechadas para apuntalar tal emergencia. Este frente de investigación que permanece abierto, tiene por lo menos dos vertientes complementarias: la relación entre las prácticas electorales y el sufragio activo, esto es el ejercicio del voto por parte de los indígenas; y, de otra parte, su impacto sobre el sufragio pasivo: la existencia de candidaturas indígenas.

Otra parte de los estudios sobre esta temática da cuenta de los resultados obtenidos por candidaturas indígenas, del desempeño de los indígenas electos y del impacto de tales resultados y desempeños en la reconfiguración de las relaciones políticas en general; son en cambio muy raros aun los estudios acerca del comportamiento del electorado indígena, en gran parte por la dificultad de identificarlo en un mapa electoral que no los desagrega y, por lo tanto, de la

relación que tal comportamiento podría guardar con el marco legal y administrativo y su aprovechamiento por parte de las candidaturas indígenas. Ambas líneas de investigación ameritan ser desarrolladas más ampliamente.

El IIDH, a través de su Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, establecido en 1985 y que forma parte del Departamento de Entidades de la Sociedad Civil, se ha venido apoyando la labor de defensa y protección de sus derechos que realizan diversas organizaciones indígenas en la región, para lo cual impulsa acciones de investigación, promoción y educación, con perspectiva de género, de las que forman parte, entre otras iniciativas estratégicas a nivel regional o subregional: a) la Campaña educativa sobre derechos humanos y derechos indígenas; b) la sección especializada Diversidades- web IIDH; c) el Aula Virtual-web IIDH (cursos autoformativos o tutoriales en línea); d) las videoconferencias temáticas centroamericanas anuales; e) la Red de Atención a Pueblos Indígenas.

El IIDH ha venido desarrollando, desde el año 2002, un proyecto de Promoción de una cultura de inclusión, cuyo objetivo general es contribuir a la ampliación y profundización de la ciudadanía de las mujeres, pueblos indígenas y poblaciones afro-descendientes, bajo los principios de igualdad, no discriminación y plena participación política, en el marco del fortalecimiento de la democracia inclusiva, la gobernabilidad y el Estado de Derecho. El fin último del mismo es consolidar conocimientos y capacidades por parte de las organizaciones y pueblos indígenas, así como de las organizaciones de la sociedad civil que realizan seguimiento e incidencia en los procesos político/electorales, para el monitoreo e incidencia de legislación específica que propicia la participación política de estas poblaciones meta.

Como estrategia de trabajo se han dirigido acciones para fortalecer la participación política y ciudadana de mujeres, indígenas y afro-descendientes promoviendo su institucionalización, particularmente en los organismos electorales, en concordancia con la legislación nacional en la materia, así como la generación de información especializada que propicie la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las poblaciones meta, mediante el conocimiento de los alcances y potencialidades de la legislación positiva en materia de igualdad y de derechos políticos, facilitando el monitoreo de su implementación y el establecimiento de relaciones de articulación e interlocución con las instancias públicas relacionadas. Dicha estrategia ha permitido realizar un trabajo conjunto entre dos departamentos del IIDH: el Departamento de Entidades de la Sociedad Civil y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), potenciando las sinergias entre las organizaciones con las cuales ambos trabajan (mujeres, indígenas y afro-descendientes), profundizando la implementación de los ejes transversales del trabajo institucional (la perspectiva de género, la diversidad étnica y cultural y la relación Estado-sociedad civil), con respecto a la participación política, uno de los cuatro conjuntos de derechos en los que el IIDH focaliza temáticamente.

Como parte de las actividades del proyecto, el IIDH propició en 2006 la realización de seis investigaciones sobre participación política indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú. Las variables abordadas fueron cuatro: a) legislación y reglamentación electoral, relacionadas con la participación de pueblos y comunidades indígenas en la vida

política y, en particular, en contiendas electorales; b) modelos y mecanismos electorales, administrativos y prácticos, vinculados al ejercicio del sufragio, activo y pasivo, por parte de los indígenas; c) aprovechamiento, por parte de movimientos, organizaciones y candidaturas indígenas, de los recursos legales y reglamentarios y de los modelos y mecanismos electorales, administrativos y prácticos, para mejorar sus oportunidades de participación indígena (como electores y como candidatos); y, d) resultados del desempeño electoral indígena. En octubre del mismo año se expusieron los resultados de dichas investigaciones en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), que tuvo lugar en Oaxtepec, Morelos, México. Las ponencias respectivas se presentan en este libro, que esperamos contribuya al conocimiento de tan importante temática desde una perspectiva más focalizada a los ámbitos político-electorales.

En dicho contexto, resulta muy valioso destacar que la labor del IIDH no se encuentra aislada en el desarrollo de los derechos humanos y más bien ha tenido una muy importante contribución proveniente del sistema interamericano. Cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso YATAMA versus Nicaragua, referido justamente a la participación política de los pueblos indígenas, ha reivindicado no sólo el derecho de los pueblos indígenas, que difícilmente podría llegar a negarse, sino que ha determinado que en ejercicio de ese derecho el Estado debe respetar sus tradiciones, usos y costumbres organizativos, de modo tal que tradicionales vehículos de participación, como los partidos políticos, deben dar lugar y paso a sus formas propias de organización. Este constituye, sin duda, un elemento sustantivo de una nueva visión democrática en nuestra región.

Agradecemos profundamente a las consultoras y consultores que llevaron a cabo los estudios aquí incluidos: Josefina Aguilar, Ecuador; Alfonso Alem, Bolivia; Bernal Castillo, Panamá; Adda Chuecas, Perú; Francisco García, México y Camila Moreno, Colombia. De manera muy particular agradecemos a Francois Lartigue, Diego Iturralde y Francisco García, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) de México, bajo la dirección de Virginia García A., cuya contribución desde los inicios y durante sus diferentes etapas ha sido esencial para el desarrollo de este proyecto.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo
IIDH

BOLIVIA

La participación indígena en Bolivia: refundar en clave de pluralidad

Alfonso Alem Rojo*

1. Contexto general

Bolivia se encuentra en el momento más peculiar de su historia contemporánea. El 22 de enero de 2006 asumió la presidencia de la república Evo Morales Ayma, el primer indígena en lograr una situación semejante en 180 años de historia republicana. Pero eso no es todo. Este líder cocalero de origen aymara ha ganado las elecciones con un margen que no se conocía desde que se recuperó la democracia, en octubre de 1982; obuvo el 53,7% de la votación nacional, dejando atrás dos décadas de hastío electoral, de minorías gobernantes apelando a corruptas componendas, y de un sistema político que ha quedado sepultado bajo una gruesa capa de ignominia.

Esta elección viene a coronar un camino largo y sostenido de visibilización, acumulación y protagonismo político de la mayoría indígena de la población boliviana –probablemente, la sociedad más precolombina del continente– luego del sucesivo agotamiento de los modelos de Estado neocolonial ensayados desde la independencia de la metrópoli, cuyo último remozamiento –el ajuste neoliberal– fue impuesto a partir de 1985, luego del colapso del Estado "Nacionalista Revolucionario" instaurado tras la Revolución Nacional de 1952 y dos décadas de gobiernos dictatoriales.

Sin embargo, una lectura más profunda de este resultado nos mostrará que, en realidad, constituye el primer paso hacia la *refundación* reclamada por los pueblos indígenas a lo largo de quince años de marchas y movilizaciones, que han cambiado irreversiblemente el curso de la historia boliviana.

Lo que el país se ha sacudido de encima es un régimen de exclusión económica, social y política de la mayoría indígena de su población, herencia colonial que resistió 180 años de vida republicana a la que el cansancio y la conciencia han dicho ¡basta!

---

* Ingeniero, politólogo, consultor del IIDH.

¿Quiénes son los indígenas en Bolivia?

Como he mencionado, a nadie escapa el hecho de que Bolivia, por su composición étnico-cultural, constituye una de las sociedades más precolombinas del continente. Sin embargo, ¿de qué estamos hablando cuando hablamos de *lo indígena* o *los indígenas*? Sin ánimo de resolver un tema que permanece abierto en el debate internacional con múltiples aristas, diremos que en Bolivia el parteaguas parece situarse en los resultados del último censo nacional de población y vivienda[1], en el que por primera vez se incluyen –además del uso de una lengua indígena– otras dos variables, a saber: la lengua en que la persona aprendió a hablar y la variable de autopertenencia. A pesar de las múltiples combinaciones de estas tres variables, que dan como resultado el establecimiento de "franjas" diferenciadas de población *indígena*[2], el dato que ha cobrado una significación política irreversible es el del 62% de población que se autoidentifica como perteneciente a alguno de los 35 pueblos indígenas originarios del país, revirtiendo su invisibilización como población "mestiza" en una inocultable mayoría demográfica que, en los años transcurridos desde el censo hasta el presente, ha traducido la significación estadística de la composición étnico-cultural en una contundente apelación política. De los más de 8 millones de habitantes contados por el censo, los quechuas y aymaras constituyen cerca del 50% de la población, mientras que los 33 pueblos restantes suman el 10%[3].

Si en 1990, cuando los *indígenas* del Oriente y la Amazonía marcharon durante un mes hasta la sede de gobierno reclamando "Territorio y Dignidad", las mayorías quechuas y aymaras preferían cobijarse bajo el apelativo más dignificante de *campesinos*, marcando una diferencia identitaria con los primeros en la que se podían adivinar los resabios de los traumas coloniales, hoy esas diferencias se han ablandado notablemente o, en muchos casos, simplemente han desaparecido de cara al análisis más descarnado de la persistencia de una inocultable raíz étnica en la discriminación y la *exclusión* que han continuado marcando la relación de dichas mayorías con los sectores dominantes de la sociedad.

Sin embargo, aunque este debate identitario haya evolucionado en los términos descritos, las diferencias de los procesos vividos por unos y otros sectores a lo largo de la historia –más remota y reciente– son evidentes y abarcan prácticamente todos los ámbitos de la vida social, incluyendo, por supuesto, el de la participación política.

Así, mientras los pueblos andinos mayoritarios (quechua y aymara), por su vinculación al eje geoeconómico minero, dominante a lo largo de la historia, fueron los beneficiarios de medidas y procesos de carácter "incluyente" y "liberador", tanto políticos (abolición del *pongueaje*, voto universal, asimilación en la matriz organizativa del sindicalismo revolucionario, etc.) como económicos (reforma agraria, programas de colonización) y sociales

1. INE, 2001.

2. Albó y Molina, 2006.

3. Molina Barrios, 2005: 47.

(mayor integración rural-rural entre los pueblos de Tierras Altas y Bajas[4] como consecuencia de los procesos de colonización y una mayor *indigenización* de las ciudades grandes y medianas debido a las migraciones rural-urbana); los pueblos orientales continuaron bajo relaciones de opresión y dependencia muy poco distintas de las establecidas en la Colonia, algunas comunidades incluso se mantuvieron bajo regímenes de semi-esclavitud hasta nuestros días. En el primer caso, aquellos pueblos constituyen sólidas mayorías en sus ámbitos territoriales ancestrales –urbanos y rurales–, en el segundo, la mayoría de estos otros pueblos no constituyen mayorías demográficas ni siquiera en las circunscripciones que habitan actualmente.

Así, los pueblos andinos han tenido un innegable protagonismo en la vida política nacional, sea por la estructuración de corrientes propias de pensamiento y acción política, como el *indianismo* o el *katarismo*, por su participación subordinada a los poderes de turno (milicias campesinas del MNR, Pacto Militar Campesino, etc.), o por la filiación antisistémica –ora reivindicacionista, ora rupturista– del sindicalismo campesino independiente del último cuarto de siglo. En este caso, durante los primeros años de la democracia reconquistada (1982), la participación política de la población y, particularmente, del liderazgo sindical indígena-campesino, se dio a través del esfuerzo de una organización de expresiones políticas propias[5], aunque fue también significativa su filiación militante en los partidos políticos –tanto de *izquierda* como de *derecha*–, en los que, a pesar de haberles abierto significativos espacios de convocatoria política –al interior de las organizaciones campesinas–, y electoral en los principales centros rurales, nunca llegaron a desempeñar papeles preponderantes de conducción y, hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), sólo llegaron a acceder ocasionalmente a puestos electivos en los poderes públicos.

Por otro lado, en la región andina surgió, desde los últimos años de la década pasada, un movimiento que plantea la reconstitución de los Ayllus –sus estructuras sociopolíticas y territoriales ancestrales– y la consiguiente restitución de los sistemas de autoridades tradicionales. Con este planteamiento –que se expresa orgánicamente en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo (CONAMAQ)– se buscó establecer una alternativa orgánica a la sostenida crisis de la organización campesina de matriz sindical expresada en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), pero, también, recoger y revalorizar la experiencia de estructuras organizativas tradicionales, que no habían llegado a desaparecer a pesar del proceso de campesinización y sindicalización promovido desde la implantación de la Reforma Agraria de 1953.

---

4. Utilizaremos la caracterización de Tierras Altas y Tierras Bajas para referirnos, en el primer caso, al altiplano y valles andinos, donde se encuentra asentada la mayoría de la población aymara y quechua, respectivamente y, en el segundo, a las vastas tierras del Chaco, el Oriente y la Amazonía, que constituyen más de los dos tercios del territorio nacional y constituyen los territorios históricos de una enorme diversidad de pequeños pueblos étnicos.

5. La más importante, sin duda, el Katarismo expresado en el Movimiento Revolucionario Tupac Katari, eje de la fundación de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB en 1979.

Por su parte, los pueblos del Oriente, el Chaco y la Amazonía, inician su visibilización –no solo como actores políticos sino como parte de la sociedad boliviana– a partir de la "Marcha por el Territorio y la Dignidad" (1990), cuando su principal organización matriz, la CIDOB[6], adquirió verdadera capacidad de representación e interpelación ante el Estado y el conjunto de la sociedad.

Un componente poco analizado del movimiento indígena, por tener una suerte de identidad híbrida, ha sido el movimiento colonizador, compuesto mayoritariamente por campesinos e indígenas de origen andino (quechuas y aymaras), asentados fundamentalmente en Tierras Bajas del Norte de Santa Cruz, Norte de La Paz y el Trópico de Cochabamba, en un proceso que se inició a mediados de los años sesentas del siglo pasado. Componente fundamental del proceso de migraciones internas de las décadas recientes[7], los colonizadores constituyen el sector más dinámico de la realidad agraria de la Bolivia del último medio siglo. Pilares de la diversificación productiva, asociados a los procesos agroindustriales y agroexportadores, los colonizadores han constituido el principal factor social en la ampliación de la frontera agrícola histórica del país, ocupando tierras vírgenes en parcelas bastante mayores a las que poseían en sus tierras de origen, afectadas ya por la degradación de siglos de aprovechamiento y la minifundización resultante de la reforma agraria.

Dentro de este último sector, se destaca un subsector muy específico, el de los productores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba y el Norte paceño, por la situación especial de la coca en las políticas impuestas por la comunidad internacional, como parte de una estrategia global de redefinición de la hegemonía geopolítica de la principal potencia mundial. Esta situación hizo que el movimiento cocalero, además de las reivindicaciones locales propias que comparte con muchos otros sectores campesinos, indígenas y colonizadores, introdujera en su agenda un componente político de alcance internacional, que le ha dado un perfil diferenciado y lo ha obligado a definir un liderazgo y una estrategia local, nacional

---

6. Originalmente, Central Indígena del Oriente Boliviano, transformada luego en Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia.

7. En el fenómeno de las migraciones, que ha producido un verdadero cambio demográfico y cultural en las últimas décadas, se deben destacar las migraciones campo-ciudad y aquellas entre una región geocultural a otra. Así, si a partir de los años sesentas el fenómeno migratorio tenía como rasgos distintivos el traslado de las áreas rurales a las ciudades al interior de una misma región geocultural, y la migración rural-rural en el caso de la apertura de zonas de colonización y el traslado temporal del Occidente andino al Oriente amazónico de mano de obra para la zafra; en la actualidad, el principal contingente migratorio tiene su origen en la región andina (rural o urbana) y como punto de destino la ciudad de Santa Cruz (y ya no las áreas rurales de ese departamento) y, en cuanto a la migración intraregional, el primer contingente de migrantes ha dejado de ser el de los jefes de familia que se insertaban en la economía urbana como peones de la construcción, ahora son los jóvenes que tienen como destino principal las escuelas y las labores domésticas (Urioste, 2006: 23).

   El resultado de la situación descrita es que entre los pueblos indígenas mayoritarios, del Quechua, que representa el 50% de la población indígena del país, un 50.5% de sus integrantes vive en el área urbana, mientras que del Aymara, que constituye el 41.2% de la población indígena nacional, el 59.3% es población urbana (Molina Barrios, 2005: 47), lo que hace que la población indígena constituya, en algunos casos, más del 80% de la población de las grandes urbes y, aún en el caso de Santa Cruz, sobrepase ya el tercio de su población.

e internacional, que fue la base del proceso que ha llevado hoy a su principal figura, Evo Morales, a la presidencia de la República.

Finalmente, mencionaremos al Movimiento de Trabajadores Campesinos Sin Tierra (MST), organización relativamente reciente, surgida a partir de la crisis del minifundio y la persistente ausencia de políticas consistentes de desarrollo rural[8].

Una última reflexión en cuanto a quiénes son los indígenas bolivianos tiene que ver con la población que se autoidentifica como indígena y que habita en los centros urbanos del país. Este contingente demográfico constituye actualmente la mayoría de la población que se autoidentifica como indígena en el total nacional, por lo que Bolivia exhibe una curiosa condición en la que coinciden los siguientes hechos: a) desde hace unas dos décadas, la población urbana pasó a ser la mayoría demográfica del país frente a la rural, constituyendo en la actualidad alrededor del 68%; b) la mayoría de la población boliviana (62%) se autoidentifica como perteneciente a alguno de sus pueblos indígenas u originarios; c) la mayoría de la población urbana se considera indígena, y d) la mayoría de la población indígena es, actualmente, urbana[9]. De esta situación, sin embargo, no existe la suficiente conciencia ni en el Estado, ni en las organizaciones indígenas/campesinas, ni en el imaginario colectivo de la sociedad boliviana que, aunque en los últimos años se ha visto confrontada con el dato de su "indigenidad" estadística, esta parece aludir a una realidad predominantemente rural y agraria. De hecho, aunque hoy se asumen como indígenas, indiferenciada, la mayor parte de los habitantes rurales del país –independientemente de su cauce organizativo–, y, en consecuencia, que sea natural que sus demandas expresen y caractericen la parte más visible de la demanda *étnica*, no ha sido sino hasta los sucesos sociopolíticos de 2003, que el protagonismo popular de ciudades como La Paz y El Alto (de amplia mayoría demográfica indígena) manifestó de manera explícita un componente étnico, recogiendo la demanda de los movimientos y organizaciones indígenas-campesinas de convocatoria a una Asamblea Constituyente como propia, elemento que permitió la generalización de esta demanda en la agenda política del país, marcando la mayor inflexión política en la historia del protagonismo indígena.

La Bolivia profunda se hace visible

La creciente conciencia de la etnicidad como factor de exclusión ha llevado a los principales actores sociales tanto de las luchas campesinas como de los movimientos sociales urbanos, a incorporar en sus perfiles identitarios un incontestable componente étnico-cultural

8. Como resultado del proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, el Estado dotó de tierras a los trabajadores de las ex haciendas y tituló tierras comunitarias fundamentalmente del área andina. Luego de medio siglo, las tierras tituladas individualmente han sufrido un proceso de subdivisiones que ha convertido a dichas propiedades en tierras sin capacidad de soportar un régimen sostenible de producción. En el presente se estiman en alrededor de 100 000 las familias campesinas que no poseen tierras o que las poseen de manera insuficiente.

9. Molina Barrios, 2005: 45.

que, a partir de la ruptura de la *centralidad minera* como vanguardia histórica de las luchas sociales y políticas bolivianas, ha constituido el hilo del hilván que explica el proceso de articulación social y política que subyace a las transformaciones que ha vivido el país en los últimos años.

A este respecto, es indispensable resaltar que en el marco de la crisis orgánica que han arrastrado el Estado y la sociedad en este período, son dos los actores indígenas y campesinos que, de manera más visible, han sido protagonistas relevantes de los cambios que ha experimentado el país: por una parte, el movimiento cocalero[10], y, por otra, los pequeños pueblos indígenas del Oriente, el Chaco y la Amazonía, que fueron los primeros en enarbolar la bandera de la *refundación* a través del reclamo de una Asamblea Constituyente.

En el primer caso, se trata del sector más dinámico del movimiento popular boliviano, al que le tocó resistir los embates de la política extranjera antidrogas, convocando tras de sí al sentimiento nacional de defensa de la soberanía y la dignidad nacional frente a la arbitrariedad y la imposición foránea.

En el segundo caso, fueron los pueblos orientales organizados en la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia (CIDOB), los que marcharon, en 1990, por el reconocimiento de su *Territorio* y su *Dignidad*, poniendo en la agenda de la sociedad y el Estado bolivianos el debate sobre su diversidad cultural. Aquel evento marcó significativamente los debates que pronto derivaron en la aprobación de una reforma constitucional, que reconoció la naturaleza pluricultural y multiétnica[11] de la sociedad boliviana, la personería jurídica de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus derechos territoriales originarios y la jurisdicción y competencia de las autoridades naturales para la resolución de los conflictos en aplicación de sus usos y costumbres, entre otros derechos colectivos[12].

Estas reformas a la Constitución Política de Estado (CPE) abrieron el escenario para la aprobación de otras leyes que aportan en la perspectiva del afianzamiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. En un caso, la Ley de Participación Popular[13], municipalizó la totalidad del territorio nacional, descentró el 20% de la renta nacional a través del Fondo de Co-Participación Municipal y dio representación –con voz y voto– a las comunidades campesinas e indígenas en la definición de sus prioridades de desarrollo y la fiscalización de los recursos asignados para tal fin a los municipios, muchos de los cuales pasaron a tener autoridades indígenas, iniciando así una *Escuela de Poder Local* que no tenía antecedentes en la historia del país. Bajo esta nueva realidad jurídica y política, por ejemplo, las federaciones cocaleras tomaron el control de todos los municipios de su región de influencia, como antesala de lo que sería la organización

10. Hace referencia a las 6 federaciones de productores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba.

11. CPE, 1994: Art.1.

12. CPE, 1994: Art.171.

13. Ley 1551, 1994: Art. 2.

de *Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos* y, luego, su transformación en el "partido" que adoptaron bajo la sigla del Movimiento Al Socialismo (MAS)[14].

En otro caso, se aprobó la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria[15], cuyo principal propósito era el de corregir las dramáticas distorsiones en que había incurrido el proceso de Reforma Agraria iniciado en 1953, proponiendo el saneamiento de la propiedad agraria en función del respeto a la función económica y social de la tierra, a partir del cual se redistribuyera este recurso entre los pueblos indígenas y las comunidades y familias campesinas sin tierra o con extensiones insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas[16]. A pesar de haber primado una lamentable falta de voluntad política para revertir a dominio del Estado, del latifundio improductivo y de que el proceso de saneamiento no ha cubierto ni el 15% de la superficie nacional, en los diez años que lleva este proceso, se ha logrado la titulación de cerca de cinco millones de hectáreas distribuidas en unas setenta Tierras Comunitarias de Origen (TCO) de diversos pueblos indígenas, particularmente de las Tierras Bajas.

Asociados a estos avances, se pueden también mencionar los alcances que en materia de acceso a los recursos naturales renovables y no renovables y los beneficios derivados de su aprovechamiento, contienen dos leyes tan emblemáticas como la Ley INRA: Ley Forestal[17], y la Ley de Hidrocarburos[18]. La primera de ellas, aprobada en el marco de las reformas adoptadas a mediados de la década pasada, establece los derechos exclusivos de los pueblos indígenas sobre los recursos forestales existentes en sus TCO, y su derecho preferente a aquellos existentes en otras áreas con las que puedan tener una relación de ocupación histórica. En la segunda, derivada de la dinámica resultante de la "Guerra del Gas" (octubre 2003) y del referéndum realizado sobre la política hidrocarburífera en julio de 2004, se establecen extensas provisiones no solo sobre las posibilidades de realizar o no actividades de exploración y/o explotación de recursos hidrocarburíferos en tierras indígenas y campesinas, sino acerca de la participación de los pueblos indígenas como beneficiarios del Impuesto Directo sobre Hidrocarburos (IDH) (art. 57º), entre otras.

¿Indígenas en el poder? Derechos indígenas en el limbo

Aunque resulta evidente que, desde la ratificación del Convenio 169 de la OIT, en 1991, los pueblos indígenas han contado por primera vez con un espacio de legalidad para luchar por sus reivindicaciones, los desarrollos legales más recientes comentados líneas arriba han

14. Esta pequeña organización había sido fundada a fines de los 80 por los disidentes de izquierda de la Falange Socialista Boliviana (FSB) sin haber alcanzado mayor significación política hasta entonces.

15. Ley 1715 "INRA", 1996.

16. En 40 años, la Reforma Agraria distribuyó alrededor de 40 millones de Has. de las cuales, únicamente 4 millones fueron entregadas a los campesinos, siendo la superficie restante la base de poder de la nueva oligarquía latifundista, principalmente asentada en las tierras del Oriente y la Amazonía.

17. Ley 1700, 1996.

18. Ley 3058, 2005.

resultado más bien aleatorios y contradictorios, ilustrando más la mediocre comprensión que los sectores dominantes han tenido de los pueblos indígenas como sujetos de derechos en la perspectiva de la construcción de un Estado genuinamente multiétnico y pluricultural, que lo que podría ser una visión orgánica y de proceso desde la perspectiva de la mayoría indígena de la población boliviana.

Así, por ejemplo, a pesar de que la población indígena constituye hoy la mayoría de la población urbana del país, y de que la mayoría de la población indígena es urbana, los derechos reconocidos en el Artículo 171º de la Constitución están insertos en el capítulo correspondiente al "Régimen Agrario y Campesino", limitando su potencial ejercicio al ámbito rural y dejando el complejo proceso de reidentificación cultural urbana sin ningún referente *jurídico* en el que apoyarse.

Por otro lado, a pesar del importante "empoderamiento" práctico que representó para miles de comunidades campesinas e indígenas la Ley de Participación Popular, esta, sin embargo, ignora la territorialidad indígena originaria e impone la división políticoadministrativa heredada de la Colonia, precisamente en un momento en que –ante la ausencia real de Estado– empezaba el proceso de reconstitución de *ayllus* y unidades territoriales tradicionales en la región andina y, en Tierras Bajas, se reclamaba el reconocimiento de la territorialidad ancestral propia de los pueblos orientales. No es casual, entonces, que el tema de las autonomías indígenas emerja hoy como uno de los temas centrales en el debate constituyente.

En el caso de la Ley de Reforma Educativa[19], con la que se buscó instituir la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), como respuesta a la falta de horizontalidad que históricamente ha tenido la política educativa en Bolivia, en los hechos y más allá del importante aporte que constituye el desarrollo de las teorías lingüísticas particulares para una importante cantidad de lenguas indígenas y la experiencia de los Consejos Educativos de Pueblos Originarios (CEPO), la Reforma se ha aplicado únicamente en el ámbito rural, el componente de *interculturalidad* no ha avanzado en lo más mínimo, y el bilingüismo se ha reducido a un puente hacia la castellanización de los niños indígenas, muy en el marco de las políticas asimilacionistas del *indigenismo* de mediados del siglo pasado.

En cuanto al reconocimiento de las "Tierras Comunitarias de Origen" (TCO), el proceso de saneamiento, más allá de la ya comentada falta de voluntad política de los regímenes que tuvieron en sus manos aplicar la Ley INRA, privilegió el reconocimiento de los derechos de "terceros" en las áreas demandadas, terminando por reconocer a favor de los pueblos demandantes los *saldos* –muchas veces inconexos– de dichas áreas, rompiendo el concepto de tierras *originarias* como la fuente que sustenta los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En el caso de Tierras Altas, el proceso ha tenido una orientación y un ritmo totalmente diferentes, dado que aquí (a diferencia de Tierras Bajas) el proceso de reforma agraria (1953) había reconocido los derechos de propiedad de familias y comunidades en

19. Ley 1565, 1994.

favor de la población originaria, por lo que, en este caso, la demanda de TCO ha apuntado principalmente al reconocimiento de unidades territoriales tradicionales, pero en la perspectiva de su constitución en nuevos ámbitos territoriales de gestión políticoadministrativa, en sustitución de las provincias, secciones de provincia y cantones creados por el ordenamiento republicano sobre la división política heredada de la Colonia.

Por lo demás, apuntaremos que el Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (MAIPO)[20] (2003), creado con el propósito de promover la transversalización de la temática indígena en el conjunto de las políticas gubernamentales, nunca pasó de ser un Ministerio "Sin Cartera", es decir, su existencia estuvo siempre marcada por la provisionalidad y la precariedad, y no logró romper con el sentido de la sectorialización del tema en las políticas del poder ejecutivo[21].

Emergencia indígena, la insurrección democrática

Con esta situación como telón de fondo, y cansados del lento ritmo de atención a sus demandas y el reiterado incumplimiento de los compromisos gubernamentales en todas las materias, los indígenas –esta vez, de tierras altas y bajas– volvieron a marchar hacia la sede de gobierno en 2002, reivindicando en esta ocasión la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Luego de la reiterada negativa, aduciendo que al no encontrarse tal extremo considerado en la CPE solo era posible introducir reformas parciales y limitadas del texto constitucional, en una actitud que grafica inapelablemente la vocación democrática de los pueblos indígenas, optaron por exigir que a través de una reforma parcial se incorporara dicha figura en la Constitución para que, una vez logrado esto, se concretara tal convocatoria.

Sin embargo, fue necesario que el hastío popular con las políticas y la soberbia gubernamentales terminara expulsando del gobierno al presidente Sánchez de Lozada, en jornadas que dejaron más de setenta muertos en la llamada "Guerra del Gas"[22], para llegar a definir un compromiso del sistema político con la ciudadanía expresado en la denominada "Agenda de Octubre", uno de cuyos puntos más relevantes fue la convocatoria a la Asamblea Constituyente[23].

---

20. Originalmente creado como Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos (1993), se transformó en Ministerio de Asuntos Campesinos y Pueblos Indígenas y Originarios (1997) y, posteriormente, en Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios (2001).

21. El gobierno de Evo Morales ha suprimido este ministerio de la estructura del poder ejecutivo, precisamente, bajo la idea de introducir una visión de lo indígena en las políticas sectoriales del conjunto del gabinete.

22. Así se denominaron los eventos acaecidos en octubre de 2003 como desaprobación de la política hidrocarburífera del gobierno, que dieron como resultado la expulsión de G. Sánchez de Lozada de la presidencia de la República. Ya en el año 2000 se había registrado en Cochabamba la "Guerra del Agua", que dio como resultado la expulsión de la empresa transnacional "Bechtel", que se había adjudicado la gestión de la empresa de aguas.

23. En las jornadas de octubre de 2003, el principal protagonista fue la población de El Alto, ciudad en la que más del 70% de sus habitantes se autoidentifican como aymaras.

Bajo estas nuevas condiciones, se realizaron las elecciones municipales de diciembre de 2004 con una resonante victoria del MAS a nivel nacional, como antesala de lo que sería su triunfo arrollador en las elecciones generales celebradas un año más tarde[24], resultado que se repitió en la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente en julio de 2006[25].

En esta dinámica, a partir de la conquista de la constitucionalización de la Asamblea Constituyente, las organizaciones indígenas y campesinas, sobreponiéndose a sus diferencias y divisiones, conformaron el denominado "Pacto de Unidad", que agrupa en su seno a la totalidad de organizaciones de relevancia nacional y regional, a saber: CSUTCB, CIDOB, CONAMAQ, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia (CSCB), la Federación Nacional de Mujeres Campesinas de Bolivia-Bartolina Sisa (FNMCB-BS), el Bloque Oriente (que reúne a las Centrales de Pueblos Étnicos de Santa Cruz y el Beni), el Movimiento Sin Tierra (MST) y la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG). Este Pacto de Unidad ha tenido desde su constitución una activa labor, no solo vinculada a la convocatoria a la Asamblea Constituyente y la elaboración de una propuesta sustantiva para que sea considerada por la Asamblea, sino también en otros temas tales como la Ley de Hidrocarburos, demostrando una sólida capacidad de acción unitaria y sentando las bases de una nueva articulación ideológica y programática –desde la acción– en el movimiento indígena y campesino.

2. Marco jurídico institucional electoral

En el lapso de los últimos diez años (1995-2006) y como consecuencia de los significativos acontecimientos políticos descritos, la legislación boliviana ha sufrido también cambios específicamente vinculados a la participación indígena en los procesos electorales.

La Constitución Política del Estado

Entre dichos cambios, la Constitución Política del Estado, en su última reforma parcial (CPE, 2004), además de institucionalizar las figuras jurídicas de la Asamblea Constituyente con potestad de modificar integralmente la CPE, el Referéndum y la Iniciativa Legislativa Ciudadana, buscó romper el monopolio de la representación política en manos de los partidos políticos, reconociéndoles a las "Agrupaciones Ciudadanas" y a los "Pueblos Indígenas" la facultad de participar como sujetos políticoelectorales en igualdad de condiciones con los partidos políticos, en los siguientes términos:

---

24. Se trata de las elecciones adelantadas que fueron pactadas tras la renuncia del sucesor de Sánchez de Lozada, Carlos D. Mesa (junio 2005), como parte de la solución a la crisis institucional que instaló provisionalmente como presidente de la República al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Eduardo Rodríguez, con el compromiso de convocar a la renovación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en un plazo de 6 meses.

25. La aprobación de la Ley de Convocatoria fue una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno de Evo Morales, en cumplimiento de los compromisos de la "Agenda de Octubre" que asumió durante su campaña.

Artículo 222. La Representación Popular se ejerce a través de los partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y **pueblos indígenas**, con arreglo a la presente Constitución y las leyes.

Artículo 223.

I. Los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y los **pueblos indígenas** que concurran a la formación de la voluntad popular son personas jurídicas de Derecho Público.

II. Su programa, organización y funcionamiento deberán ser democráticos y ajustarse a los principios, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución.

III. Se registrarán y harán reconocer su personería ante la Corte Nacional Electoral.

IV. Rendirán cuenta pública de los recursos financieros que reciban del Estado y estarán sujetos al control fiscal.

Artículo 224. Los partidos políticos y/o las agrupaciones ciudadanas y/o **pueblos indígenas,** podrán postular directamente candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Constituyentes, Concejales, Alcaldes y Agentes Municipales, en igualdad de condiciones ante la Ley, cumpliendo los requisitos establecidos por ella.

Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas

En consonancia con esta nueva disposición constitucional, el Congreso promulgó en el mes de julio de 2004 la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, normando los artículos de la CPE arriba mencionados.

En este caso, la Ley se limita a garantizar a las nuevas formas de intermediación electoral los mismos derechos y obligaciones que los reconocidos a los partidos políticos, obligando a las Asociaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas a *funcionar como si fueran partidos políticos* y vaciando de sentido y contenido el reconocimiento que hace la propia CPE en su Artículo 171 de los derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y de sus costumbres e *instituciones.* Estos derechos y deberes son ratificados y precisados en el Código Electoral (Ley 1984 y reformas parciales sucesivas, 1999-2005).

Entre las disposiciones más relevantes en lo que tiene que ver con los pueblos indígenas, esta Ley contiene las siguientes:

Artículo 5 (Pueblos Indígenas). Los **Pueblos Indígenas** son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales.

Estos pueblos pueden participar en la formación de la voluntad popular y postular candidatos en los procesos electorales, en el marco de lo establecido en la presente Ley, debiendo obtener su registro del Órgano Electoral.

Artículo 6 (Intermediación de la Representación Popular). La intermediación de la representación popular se ejerce a través de los Partidos Políticos, Agrupaciones Ciudadanas y **Pueblos Indígenas** con registro por el Órgano Electoral, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que establece la presente Ley, el Código Electoral y la Ley de Partidos Políticos, según corresponda.

Artículo 7 (Ámbitos Electorales). Los ámbitos de representación popular, son los siguientes:

1. El ámbito constitucional para la elección de Constituyentes; en el que se postularán candidatos de acuerdo a Ley expresa de convocatoria para la Asamblea Constituyente.
2. El nivel nacional; en el que se postularán candidatos a Presidente, Vicepresidente, Senadores y Diputados.
3. El nivel de circunscripciones uninominales; en el que se postularán candidatos a Diputados Uninominales.
4. El nivel municipal; en el que se postularán candidatos a Alcaldes, Concejales Municipales y Agentes Municipales.

(...)

Artículo 23 (Reconocimiento). A fines electorales, los **Pueblos Indígenas** debidamente constituidos y reconocidos ante las instancias correspondientes[26], podrán participar en los procesos electorales nacionales, de diputados uninominales, municipales y/o Constituyentes, con el solo cumplimiento de los siguientes requisitos formales para su acreditación:

1. Certificación de su condición de Pueblo Indígena por órgano competente.
2. Relación nominal de las autoridades comunales y/o dirigentes que representan al pueblo, según sus normas tradicionales, los mismos que serán su representación legal y asumirán responsabilidad solidaria y mancomunada ante los Órganos Electorales y de Control Fiscal.
3. Los símbolos que representan al Pueblo Indígena.

---

26. El reconocimiento de la "Personería Jurídica" de los pueblos y comunidades indígenas y campesinas está normado por la Ley de Participación Popular (1994) en su Artículo 5 (Registro de la Personalidad Jurídica): "El registro de la personalidad jurídica de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales en la Sección de Provincia, se hará según la jurisdicción, mediante Resolución de la Prefectura o Subprefectura, en favor de la Organización Territorial de Base que presente documentos comunitarios tales como libros de actas, actas de asambleas, acta de posesión que designe a sus representantes o autoridades, y/o Estatutos o Reglamentos respectivos, de acuerdo a la naturaleza del peticionante, y previa Resolución afirmativa del Concejo o Junta Municipal correspondiente. Cumplidos los requisitos establecidos precedentemente, la autoridad administrativa competente no podrá negar el registro, siendo responsable de cualquier acción u omisión que incumpla lo establecido en el presente artículo".

Artículo 24 (Prohibición). Ningún ciudadano miembro de un **Pueblo Indígena** está obligado a participar del mismo con fines electorales. Las autoridades y representantes de los Pueblos Indígenas no podrán obligar a sus miembros a firmar libros de registro.

Artículo 25 (Cantidad Mínima). Los Pueblos Indígenas que pretendan participar en procesos electorales nacionales, de circunscripciones uninominales o municipales, deberán cumplir con los mismos requisitos establecidos en el Artículo 11° de la presente Ley[27].

Artículo 26 (Usos y Costumbres). Bajo los principios de la tradición oral, los Pueblos Indígenas que no contaran con normas escritas que rijan su organización solicitarán, ante el Órgano Electoral, el reconocimiento expreso de sus usos y costumbres como instancias de legitimación para la postulación de candidatos.

Del análisis de estos artículos, se puede concluir que en el reconocimiento de estos derechos políticos a los pueblos indígenas se incurre en contradicciones conceptuales evidentes, que pueden ser comprensibles dada la vocación "monocultural" del Estado boliviano y el marco de indefiniciones que aún rige esta materia en el derecho, tanto nacional como internacional, pero son inaceptables desde el punto de vista del proceso político que origina dichas reformas jurídicas. Veamos:

Mientras por un lado se reconocen los "usos y costumbres", "tradiciones" e "instituciones" de los pueblos indígenas, por otro se les obliga a:

- elegir autoridades que no les son propias,
- en jurisdicciones que les son ajenas y que rompen las territorialidades ancestrales que han pervivido hasta el presente. Al menos en las TCO se debería reconocer la unidad entre "tierra-territorio-organización sociopolítica", como lo establece el Convenio 169, que es ley de la república desde 1991;
- desconociendo la naturaleza consensual y asamblearia de los mecanismos tradicionales de decisión comunitarios y, finalmente,
- pretendiendo que compitan "en igualdad de condiciones" sujetos cuya naturaleza es radicalmente diferente.

La Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente

Paradójicamente, habiendo sido los pueblos indígenas los que abrieron el camino de la *refundación* con sus marchas y movilizaciones por la Asamblea Constituyente, y ocupando la presidencia por primera vez en la historia un prominente líder social de ascendencia aymara, respaldado por una cómoda mayoría parlamentaria, el Congreso aprobó *por unanimidad* una Ley Especial de Convocatoria a la Asamblea Constituyente (LECAC, 2006),

27. Dicho artículo establece un número mínimo de "firmas" equivalente al 2% de los votos válidos emitidos en la última elección en la circunscripción de referencia.

dejando en el camino las propuestas elaboradas a lo largo de los dos años que precedieron a la aprobación de tal ley por parte de las organizaciones indígenas. Estas propuestas tenían como rasgo común la demanda de reconocimiento de "circunscripciones especiales indígenas", que permitieran a los pueblos pequeños –que aún no constituyen mayoría en sus circunscripciones regionales– tener presencia y hablar con voz propia en la Asamblea Constituyente, eligiendo a sus representantes a través de sus *usos y costumbres* y no a través de la competencia electoral, en un sistema que dice garantizar el pluralismo político e ideológico pero no garantiza el pluralismo cultural, cuando en realidad es este el meollo del proceso de *refundación.* De esta manera, mientras se aseguró a los partidos políticos que aunque salieran cuartos en sus respectivas circunscripciones departamentales lograrían tener representación en la Asamblea, se mezquinó a los pueblos indígenas contar con una representación propia y legítima para *pactar su pertenencia* al nuevo Estado, a pesar de que su presencia no hubiera contado en ningún caso con poder de veto alguno.

Esta situación puede encontrar diversas explicaciones, a saber:

- La impugnación de la posibilidad de *circunscripciones indígenas* por parte de los sectores más conservadores, temerosos de alentar una visión *secesionista* basada en la confrontación étnica y denunciando la eventualidad de que los indígenas tuvieran una doble representación (una étnica y otra política), que les otorgara una ventaja frente a la población no indígena.
- La determinación de impedir la manipulación de los actores del viejo sistema político desplazados del poder, que habían estado –activa o pasivamente– apelando a diversos recursos para resistir la convocatoria a la Asamblea Constituyente y que, a último momento, buscaron abanderar las demandas de representación indígena, intentando introducir una cuña entre el MAS y las organizaciones indígenas.
- Los acuerdos políticos pragmáticos entre el MAS y las organizaciones indígenas (Pacto de Unidad, CIDOB), al calor de la nueva perspectiva de construcción de una nueva hegemonía indígena popular que podría garantizar una cuota –no total pero significativa– de representación a la mayoría de los pueblos a través de las listas del MAS.
- Sin embargo, no es menos evidente que en algunos círculos dirigenciales del MAS pudo haberse impuesto la visión reduccionista y homogeneizante que subordina las diferencias étnicoculturales a la resolución de una *contradicción principal* propiciada por una visión ideológica más clasista y/o nacionalista, ignorando o posponiendo, una vez más, lo que constituye innegablemente uno de los factores de exclusión social, cultural y política más evidentes a lo largo de la historia boliviana[28].

28. A pesar de haber respaldado el MAS durante la campaña electoral la propuesta del Pacto de Unidad, el proyecto de Ley presentado por el Poder Ejecutivo excluyó desde un principio la posibilidad de reconocer las circunscripciones indígenas, por lo que este no constituyó un factor de negociación con la oposición conservadora para obtener los dos tercios requeridos para la aprobación de la LECAC.

Esta situación está evidenciando la ausencia –más allá de lo proclamado en el Artículo 1º de la CPE desde 1994– y las dificultades que aún se confrontarán para la construcción de un **Estado Pluricultural**, que **reconozca, respete, proteja** y **promueva** la **diversidad cultural**, como un atributo que le confieren los pueblos indígenas y originarios que habitan su territorio desde antes de la fundación de la República y constituyen hoy más del 60% de su población actual; es decir, un Estado que reconozca las diversas formas de organización social, de ordenamiento territorial y administrativo y de gestión política, entre otras, que se desprenden de su diversidad intrínseca.

Este y no otro es el trasfondo profundo del reclamo de la *refundación* demandada por los pueblos indígenas a la Asamblea Constituyente; es decir, la forja de un *Pacto de Pertenencia* a un nuevo proyecto de país, que haga posible el *Pacto de Convivencia* sobre el que se edifique el Estado de Derecho que Bolivia no ha conocido desde su fundación, a partir del reconocimiento y ejercicio real del primer derecho consagrado para todos los *pueblos* en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos: el de determinar libremente su condición política y sus opciones de desarrollo económico, social y cultural[29].

El marco institucional

En cuanto a la institucionalidad que rige los procesos electorales en Bolivia, a partir de un histórico acuerdo de la totalidad del sistema político se constituyó un Poder Electoral genuinamente autónomo a partir de 1991, con la elección de Cortes Nacional y Departamentales Electorales, integradas por ciudadanos independientes que gozaran de un amplio reconocimiento por su probidad, a través de la elección de sus miembros por dos tercios del Congreso.

El Código Electoral confiere a los organismos electorales las facultades no solo de organizar los procesos electorales sino también de reconocer y acreditar a los sujetos electorales (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas), de mantener el padrón de electores al día y de garantizar también la actualización permanente del Registro Civil, además de funciones de educación e información ciudadana que han venido cumpliendo con regular amplitud e idoneidad.

El marco institucional que se ha ampliado con la reforma constitucional de febrero de 2004, tiene como particularidades las siguientes:

1. **Reconoce a los Pueblos Indígenas como sujetos políticoelectorales, con facultades para "concurrir a la formación de la voluntad popular" en igualdad de condiciones con los partidos políticos y las agrupaciones ciudadanas.**

Comentario:

Este reconocimiento, con el que se busca permitir a pueblos y comunidades indígenas contar con candidaturas propias sin tener que recurrir –como ocurría hasta entonces– al

29. Naciones Unidas, 1966.

patrocinio de algún partido político enfatiza, sin embargo, en la "igualdad de condiciones" con los partidos y las agrupaciones ciudadanas, obligando a los pueblos indígenas a actuar de una manera ajena a su propia naturaleza, lo que se traduce únicamente en una opción más para ampliar la pluralidad de candidaturas, y no en un reconocimiento a las *instituciones y formas tradicionales de autoridad* que, por siglos, han mantenido los pueblos indígenas, sí en los mecanismos para su constitución y/o renovación, lo que daría verdadera pluralidad institucional y normativa al Estado boliviano.

De hecho, las formas tradicionales de organización indígena conjugan las dimensiones política, jurídica, económica, social y ritual, garantizando una gestión de carácter holístico sobre el conjunto de esferas de responsabilidad social. Estas formas han subsistido particularmente en el caso de los pueblos andinos[30], en los que a pesar de las adecuaciones efectuadas desde tiempos coloniales, se ha preservado el sistema de rotación de cargos y el *Thaki*[31] en que se plasman los valores de servicio a la comunidad, reciprocidad y complementariedad que organizan la vida en las comunidades, *ayllus* y *markas*.

Esta situación ha obligado a mantener formas paralelas de organización, unas orientadas más a la dinámica interna de las comunidades y, la otra, a la negociación con las estructuras gubernamentales y estatales que, en el pasado, se tradujeron en las formas organizativas del "sindicalismo campesino" y, a partir de la Ley de Participación Popular (LPP), en las "Organizaciones Territoriales de Base" (OTB) y las instituciones municipales de inspiración republicana/occidental, que han administrado los recursos que el Estado descentralizó a favor de estos nuevos mecanismos[32] de gestión territorial del desarrollo local. A pesar de ello, en los últimos años es ostensible la dinámica de recuperación y reconstitución de *ayllus*, comunidades y otras estructuras tradicionales de organización sociopolítica y territorial que se ha venido dando a lo largo y ancho del territorio nacional, motivada por las reformas constitucionales que reconocen la personería jurídica de pueblos y comunidades campesinas e indígenas, sus usos y costumbres, así como sus derechos territoriales[33].

En ese contexto, la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, y la normativa derivada que venimos comentando, a pesar de las ventanas que deja abiertas, han perdido la oportunidad de profundizar en esa perspectiva, y han optado por mantener el monolitismo institucional y jurídico del actual Estado boliviano, dejando cualquier posibilidad de enmienda librada a las decisiones que la Asamblea Constituyente pueda adoptar en esta materia.

---

30. Fernández Osco, 2004.

31. "Camino" en aymará, que hace referencia al conjunto de cargos que una persona debe completar a lo largo de su vida como servicio/retribución a su comunidad.

32. Hasta la Ley de Participación Popular (1994), los municipios en el área rural eran prácticamente inexistentes y carecían de asignación presupuestaria alguna.

33. CPE, 1994, Art. 171.

2. En el proceso político reciente, solo se han modificado las "circunscripciones electorales" a partir de la presión de las elites regionales, que han tomado en cuenta solo argumentos demográficos, y no así la distribución geocultural de la población boliviana.

Comentario

Una de las expresiones más flagrantes de la inadecuación de las formas institucionales del Estado boliviano es su actual división políticoadministrativa.

Dicha división establece departamentos, provincias, secciones de provincia y cantones, y, desde 1994, se le añadieron "circunscripciones uninominales" para la elección de la mitad de los miembros de la Cámara de Diputados. Si en el primer caso las divisiones entre unos departamentos, provincias, secciones y cantones y otros, se explicaban por los mapas diseñados por el poder políticoeclesial desde la época virreinal, que la república heredó y proyectó en función de los intereses del poder criollo beneficiario de la "independencia" de la corona española, en el segundo, la división entre una circunscripción y otra es un artificio estrictamente atribuible a la ciencia informática, tratando de segmentar los territorios de departamentos y ciudades en función de porciones razonablemente equivalentes de población, lo que ha sido posible únicamente en virtud de acuerdos políticos pactados al interior del sistema político.

Sin embargo, ninguno de los ámbitos de la territorialidad republicana se compadece de la territorialidad sociopolítica originaria que, por lo demás, ha mantenido una vigencia subterránea innegable. Antes bien, en todo caso, se ha buscado asimilar dicha territorialidad originaria a las formas de gestión municipal, como en el caso de los "Distritos Municipales Indígenas" reconocidos en la LPP, como una suerte de apéndices o protectorados de los municipios a los que pertenecen.

En el caso de las Tierras Comunitarias de Origen (TCO), si bien el Estado ha titulado importantes superficies de tierra a favor de comunidades y pueblos indígenas, en ningún caso ello ha implicado el reconocimiento de las estructuras sociopolíticas que gobiernan estas nuevas "circunscripciones" territoriales.

Por otra parte, como ya se tiene apuntado, la demanda de reconocimiento de "Circunscripciones Especiales Indígenas" en el proceso de la Asamblea Constituyente, cayó en saco roto en el momento de aprobarse la Ley de Convocatoria.

En este contexto, se deja en manos directamente de la Asamblea Constituyente la aleatoria posibilidad de un futuro reconocimiento de las estructuras de gestión territorial y de autoridad sociopolítica de los pueblos indígenas, así como la de una representación autónoma en el seno de los poderes públicos nacionales.

3. **La participación electoral indígena se encuentra más limitada por dificultades de acceso (padrón) que por problemas de información y/o capacitación.**

Comentario:

Tal como se ha evidenciado en la práctica, los índices de participación electoral de la población indígena se han visto limitados por razones estructurales tales como la dificultad de acceder al registro civil, la carnetización y el empadronamiento electoral, que constituyen temas de Estado y que demandan medidas radicales y urgentes en dos sentidos: a) cerrar la brecha actualmente existente que separa a la población indocumentada[34] del ejercicio de sus derechos ciudadanos, y, b) establecer un mecanismo que provea de una solución estable y permanente al tema de la documentación.

En el primer caso, se trata de una acción concertada entre todas las instituciones que intervienen en el proceso de registro y documentación ciudadana, lo que pasa por la necesaria simplificación de los procedimientos y la racionalización de las bases de datos existentes.

Dado el hecho de que las dificultades en este caso están directamente vinculadas a la dispersión de la población, en el segundo caso, la solución a largo plazo de este problema tendrá que nutrirse de la capacidad existente y reproducirse en las propias comunidades e instituciones locales para evitar tener que acudir a campañas especiales cada vez que toca organizar una elección.

4. **Finalmente, apuntaremos el hecho de que a pesar de las dificultades y limitaciones anotadas, la participación indígena en las diversas esferas de la vida institucional del país se ha ido ampliando de manera consistente, no solo ya en los cargos electivos, en los que en el parlamento y/o los concejos municipales la presencia indígena refleja cada vez más la composición étnicocultural de la sociedad boliviana, sino también –y particularmente a partir de la asunción del gobierno por el primer presidente indígena de la historia– en el seno del gobierno y las reparticiones autárquicas del Estado, en donde se ha empezado a romper la barrera de exclusión que impedía o limitaba el acceso de personas indígenas a cargos de responsabilidad pública.**

Comentario:

Un elemento que se debe tomar en cuenta para explicar este fenómeno es la *escuela* por la que muchos de los actuales funcionarios indígenas han transitado en las organizaciones sociales (indígenas, sindicales, vecinales y otros movimientos sociales), organizaciones civiles, ONG, centros académicos, etc., pero también la experiencia que han ganado en la arena de la administración pública a partir de la vigencia de la LPP, cuando además de la

34. El último Censo Nacional de Población y Vivienda contabilizó a más de 700 000 personas bajo la categoría de "indocumentados absolutos". La Corte Electoral, titular del servicio de Registro Civil, ha promovido hasta ahora campañas de alcance limitado para tratar de resolver esta situación.

presencia de las organizaciones comunitarias[35] en los Comités de Vigilancia y la creación de Distritos Municipales Indígenas, muchos de los cuadros indígenas empezaron a ejercer como alcaldes y munícipes, asumiendo responsabilidades administrativas impensables hace solo unos años atrás.

En todo este análisis no hay que perder de vista que, por el peso absoluto y relativo de la población indígena en Bolivia, las experiencias son realmente heterogéneas y diferenciadas, como heterogéneo y diferenciado es el propio mosaico de la población indígena. Así, en las regiones en que ella constituye una amplia y sólida mayoría, es posible encontrar una presencia indígena mucho más amplia y diversificada en los diversos papeles políticos y administrativos, mientras que en el caso de los pequeños pueblos que viven en condiciones de mayor aislamiento y vulnerabilidad, sus posibilidades de acceso y formación han sido considerablemente más reducidas.

Con estas consideraciones, podemos concluir afirmando que en el actual momento, los pueblos y el movimiento indígena se han planteado dar un salto cualitativo y cuantitativo en cuanto a su participación en los ámbitos políticos e institucionales del país, modificando irreversiblemente el mapa sociocultural del Estado y proponiendo también un nuevo tipo de relación intercultural, más horizontal y dignificante con el conjunto de la sociedad boliviana.

3. La participación política indígena

En el marco temporal de la última década, se han registrado las siguientes elecciones:

- 1994: elecciones municipales (primeras bajo la vigencia de la LPP).
- 1997: elecciones generales.
- 1999: elecciones municipales.
- 2002: elecciones generales.
- 2004: elecciones municipales (primeras bajo el reconocimiento de agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas como sujetos electorales).
- 2005: elecciones generales.
- 2006: elección de Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico.

Teniendo en consideración que hasta la reforma constitucional de 2004 la acción político-electoral estaba reservada exclusivamente para los partidos políticos, las organizaciones, líderes y pueblos indígenas abrieron un espacio de interlocución y alianza con dichas

35. En un primer momento se las incorpora genéricamente como "Organizaciones Territoriales de Base" (OTB), aunque luego se enmienda parcialmente la Ley de Participación Popular, estableciendo claramente el reconocimiento de las organizaciones comunitarias bajo sus diversas denominaciones históricas (Sindicatos Centrales y Subcentrales Agrarias, Ayllus, Tentas, Centrales Indígenas, etc.).

instituciones con miras a acceder al poder del Estado, particularmente a partir de la vigencia de la LPP que cambió el mapa político del país por la vía de la municipalización del conjunto del territorio nacional.

De esta manera, se puede afirmar que a partir de 1994 cambió la fisonomía política del país, aunque con una marcada diferencia entre los procesos locales y los nacionales. El *poder local* se convirtió en algo al alcance de quienes habían vivido al margen de la preocupación del Estado toda una vida. Se reconocieron 311 municipios con jurisdicciones urbanorurales y, además de los representantes electos (alcaldes y concejales), se reconoció e institucionalizó la participación de todas las comunidades locales en los "Comités de Vigilancia", instancias formales con facultad de diseñar y aprobar los planes de desarrollo municipal e, incluso, de llegar a pedir al Senado el congelamiento de las cuentas del municipio en caso de que el Ejecutivo hiciera uso arbitrario de los recursos asignados.

Adicionalmente, la LPP reconoció los Distritos Municipales Indígenas (DMI), en los que el alcalde municipal podía designar a un *Subalcalde* miembro de la comunidad con ciertas facultades ejecutivas delegadas. Este mecanismo funcionó con relativo éxito en algunas regiones indígenas particularmente del Oriente, sin embargo, no logró generalizarse como podría suponerse, debido al celo con que las comunidades aspiran a preservar su independencia frente a un poder municipal "partidizado".

Con todo, bajo el régimen de la LPP se dio una verdadera eclosión de la participación indígena en los procesos municipales, a través de los más variados procedimientos y modalidades, desde la simple cooptación hasta la negociación múltiple hecha por algunas organizaciones campesinas e indígenas con diversos partidos, para asegurarse –simpatías aparte– no solo su acceso al gobierno municipal sino su pleno control, por la vía de garantizar que tanto los miembros oficialistas como los opositores en los gobiernos municipales provinieran de las filas de las propias comunidades, evitando que fueran impuestas por los partidos figuras exógenas sin arraigo local.

Muchos y muy importantes estudios se han realizado desde entonces para intentar comprender la dinámica de la participación indígena en los gobiernos municipales. Uno de los más completos[36] utiliza datos del último censo (2001) y los cruza con los resultados de una encuesta aplicada a una muestra de 1622 alcaldes y concejales (1036 hombres y 586 mujeres) pertenecientes a una selección de 242 de los 314 municipios que existían en las elecciones municipales de 1999, y da cuenta de que "... en conjunto, dos tercios (65%) de nuestros alcaldes y concejales titulares o suplentes se autoidentifican como originarios de algún pueblo indígena y el otro tercio no. Pero el análisis más fino indica que entre los primeros hay un 23% con etnicidad alta, otro 21% con etnicidad media y un 20% con etnicidad discursiva; y entre los segundos, un 11% tienen una etnicidad velada, quedando sólo una cuarta

36. Albó y Quispe, 2004.

parte del total (25%) como plenamente no indígena, de acuerdo a los tres indicadores[37] que hemos seleccionado". Otros datos importantes del mencionado estudio señalan que "... los grupos de etnicidad alta y media conforman juntos más de la mitad de los alcaldes y concejales en todos los departamentos andinos, salvo en Chuquisaca". Hay también una creciente concentración de etnicidad media y alta en los municipios más pobres y marginales (68%) y en los más chicos, con menos de 5000 habitantes (59%); esta disminuye de manera sistemática a medida que aumenta la dotación municipal para satisfacer sus necesidades básicas y que aumenta su población.

En cuanto al análisis de género, en conjunto, la proporción de hombres y mujeres es semejante en los diversos grados de etnicidad, sin embargo, el porcentaje de mujeres en los gobiernos municipales aumenta cuando estas son jóvenes, de niñas aprendieron a hablar en castellano y afirman incluso no saber ninguna lengua originaria. La interpretación que se colige es que en los municipios rurales más pobres, las mujeres han quedado mucho más circunscritas a sus ineludibles actividades de sobrevivencia en torno al hogar y su economía, con menos acceso a la educación más allá de la primaria y a actividades extra como las que supone un cargo público municipal. No es, por tanto, una restricción cultural sino derivada de su mayor pobreza.

Atendiendo a la distribución de cargos entre hombres y mujeres en los gobiernos municipales, se observa que las mujeres ocupan fundamentalmente espacios como concejales suplentes (69%), mientras que entre los titulares únicamente el 35% de ellas llegan a estos cargos y, entre los cargos ejecutivos, los hombres copan el 86% de las presidencias de concejo y el 92% de las alcaldías. Estas cifras están mostrando que de no ser por la acción afirmativa introducida en la Ley de Cuotas, que establece un 30% de candidatas mujeres en las listas, la participación femenina en la representación política es tan limitada entre la población indígena como entre la no indígena, lo cual explica que aunque el factor étnico esté avanzando por su propio peso sin necesidad de cuotas, en el caso de la participación de la mujer se requiere revertir su desventaja histórica por la vía de acciones sostenidas de discriminación positiva.

---

37. Los indicadores mencionados se refieren a construcciones realizadas a partir de las respuestas a tres preguntas: 1) Lengua en que aprendió a hablar, 2) Nació en comunidad rural o equivalente y 3) Se siente miembro de un pueblo originario; estableciendo un índice de "etnicidad alta" a quienes se autoidentifican como pertenecientes a alguno de los pueblos originarios del país, aprendieron a hablar en una lengua indígena y nacieron en una comunidad rural; el índice de "etnicidad media" describe a quienes se autoidentifican indígenas, nacieron en una comunidad pero no aprendieron a hablar en una lengua indígena, o bien, a quienes se autoidentifican, aprendieron a hablar en una lengua originaria pero no nacieron en una comunidad rural; la "etnicidad velada" corresponde a quienes, a pesar de haber aprendido a hablar en una lengua indígena o haber nacido en una comunidad rural, no se autoidentifican como indígenas y, finalmente, la "etnicidad discursiva" corresponde a quienes no hablan ni hablaron nunca una lengua indígena pero se autoadscriben a un pueblo indígena. En este grupo se puede encontrar una gama de personas que van desde el "indigenista de moda" hasta migrantes de 2ª, 3ª o 4ª generación que han perdido el uso de la lengua en su ámbito familiar pero que se consideran plenamente identificados con sus orígenes.

En cuanto a los partidos políticos que postularon a candidatos indígenas, a pesar de que los datos disponibles (elección municipal de 1999) corresponden a una situación que ha cambiado drásticamente, estos son expresivos de la afirmación precedente sobre la búsqueda de la población indígena de espacios de expresión y participación política a través del sistema de partidos existente. Así, los tres principales partidos (MNR, MIR y ADN) se llevaron el 48% de la votación, consiguiendo obtener cerca del 60% de los concejales electos y, dentro de ellos, también la mayor cantidad de indígenas en cualquier grado de etnicidad (53,8% del total de munícipes electos con alto grado de etnicidad) aunque, por el mismo motivo, los que eligieron el mayor número de alcaldes y concejales no indígenas. En dicha elección participó por primera vez el MAS y obtuvo apenas el 3% de la votación, aunque ya existía el antecedente de participación del movimiento cocalero (su base constitutiva original) bajo otros auspicios. A pesar de que su votación absoluta fue baja, compartió con otras fuerzas –Movimiento Bolivia Libre (MBL) y Partido Comunista de Bolivia (PCB)– la característica de una votación regionalmente consolidada, con un fuerte perfil progresista y con una etnicidad superior al 80%.

Como ya hemos apuntado, el devenir de la crisis política boliviana en los años posteriores explica cómo, en tres años, el MAS de Evo Morales pasó de ese 3% de 1999 al 21% obtenido en las elecciones generales de 2002 (situándose a solo 1.5% de diferencia de la primera fuerza, el MNR) y, de ahí, al 54% obtenido en las últimas elecciones generales (diciembre de 2005).

Otra expresión indígena significativa, el Movimiento Indígena Pachakuti (MIP), liderado por el ex líder de la CSUTCB, Felipe Quispe, obtuvo un histórico 6.8% en 2002[38], mientras que en las últimas elecciones, apenas llegó a remontar el 2%, no logró elegir ni un solo representante y perdió su personería jurídica.

Entre estas dos últimas elecciones ocurrió la reforma constitucional que rompió el monopolio de representación de los partidos políticos, bajo la cual se realizaron las elecciones municipales de diciembre de 2004 en las que el MAS bajó a un 18.5%, pero se situó ya como la primera fuerza política del país (la segunda, MNR, apenas llegó al 8%). El resultado neto de la reforma mencionada se puede describir como de una dispersión masiva del voto entre más de 400 organizaciones (entre 19 partidos, 346 agrupaciones ciudadanas y 59 pueblos indígenas)[39].

Otro resultado de esta reforma, aunque muy modesto, fue el incremento del margen de participación ciudadana, pasando del 60% de las anteriores elecciones municipales al 63.3%.

En cuanto a los resultados como tales, se puede observar que los partidos políticos se quedaron con el 69.38% de la votación, eligiendo al 76.77% de los concejales del país; las agru-

38. La votación del MIP se concentró principalmente en provincias del altiplano paceño y en bolsones radicales de población aymará.

39. Romero, 2005: 25.

paciones ciudadanas obtuvieron el 28.75% de los votos y el 17.48% de los concejales y los pueblos indígenas, con el 1.87% de los votos se hicieron del 5.75% de las concejalías[40].

Estos datos, sin embargo, pueden resultar engañosos, no solo por el hecho de que la población indígena –una vez más– apostó a varias opciones (partidos, agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas) haciendo que, probablemente, la composición de los concejales y alcaldes electos no varíe significativamente con relación a la estudiada por Albó y Quispe en las elecciones de 1999, sino que atendiendo también a la naturaleza de las agrupaciones ciudadanas inscritas; muchas de ellas tienen un perfil identitario que podría calificar mucho mejor para la categoría de pueblos indígenas (p.e. "Movimiento Comunero Quechua Martín Uchu", "Revolución Cocalera Yungas", "Poder Local Comunitario", "Corque Marka al Progreso", "Poder de Unidad Campesina", "Macha Jake", "La Joya Marka", "Poder Comunal Padcaya", "Grupo Aymara Socialista", "Unión Qhamacha", "Ma Machaq kantati Markasataki", "Instrumento Desarrollo Aymara" y otras decenas); y, finalmente, porque la mayoría de municipios indígenas no optaron por ser representados por candidaturas de "Pueblos Indígenas"; así que a pesar de casos en los que hubo una clara decisión de construir colectivamente expresiones orgánicas genuinamente representativas (casos de los Ayllus de Oruro, Potosí y varias regiones de La Paz o de los cabildos moxeños del Beni), en otros, una sigla indígena sirvió para que algún candidato popular ganase votos sin que se observara detrás suyo ningún tipo de organización ni estructura reconocible como "indígena", como en el caso paradójico de la única victoria alcanzada por la CIDOB (organización matriz de los pueblos indígenas de Tierras Bajas, que se presentó en 18 municipios de 5 departamentos) en la localidad altiplánica de Charaña, fronteriza con Chile[41].

En términos absolutos, más de la mitad de las agrupaciones ciudadanas no logró elegir un solo concejal y perdió su personería, y una treintena de ellas no llegó siquiera a los 100 votos, mientras que los pueblos indígenas, a pesar de que 2 de cada 3 candidaturas lograron elegir al menos a un concejal, ninguno de ellos logró configurar una tendencia nacional o regional que superara la dimensión estrictamente local o la convocatoria del candidato.

Por otra parte, otro dato que puede colegirse de los resultados mencionados es la inadecuación, no solo de las formas de organización y participación electoral frente a las formas tradicionales de organización y autoridad indígenas, sino la de la territorialidad republicana frente a la territorialidad originaria que, a pesar de 180 años de historia republicana, ha pervivido de manera subterránea en un conflicto, la mayor de las veces no manifiesto, con las formas institucionales legalmente consagradas. Del análisis de la información proporcionada por el INRA, se establece que de las más de 104 TCO legalizadas, en trámite o inmovilizadas, solo un tercio calza con los límites municipales; otro tercio se encuentra entre dos municipios, y las demás en tres o más.

---

40. Romero, 2005: 89.

41. Romero, 2005: 84.

Con todo, a pesar del poco exitoso nacimiento de estas nuevas opciones electorales, dicha elección marcó un camino sin retorno a la debacle del viejo sistema de partidos, planteando la necesidad irreversible de una renovación de las formas organizativas, los espacios representativos, los liderazgos y los proyectos nacionales.

La situación descrita pone en evidencia la artificialidad ya comentada de la reforma constitucional que amplía la participación políticoelectoral a agrupaciones ciudadanas y pueblos indígenas, planteada más como un afán de supervivencia del sistema político, que como una medida tendiente a reconocer los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y sus formas tradicionales de organización, renovación y ejercicio de la representación sociopolítica, dándole al Estado un verdadero carácter pluricultural.

Este aserto se ve ratificado en los resultados de las elecciones generales de diciembre de 2005, en las cuales dado el contexto de polarización que caracterizó dichas elecciónes, las opciones que participaron en esa oportunidad se redujeron a ocho, entre partidos de nuevo y viejo cuño y agrupaciones ciudadanas. En dichas elecciones, no se presentó ningún "Pueblo Indígena" a terciar con candidatos ni para la presidencia, ni para el Congreso, ni para las prefecturas departamentales que, por primera vez, eligieron de manera directa a sus primeras autoridades.

Sin embargo, el resultado no solo consagró al primer presidente indígena de la historia, sino que arrojó también una composición del parlamento en la que cerca del 20% de sus integrantes son indígenas. Teniendo en cuenta que dicho parlamento es también el menos plural desde la recuperación de la democracia, en 1982, con representantes de apenas cuatro partidos y, dado el contexto de polarización ya comentado, es fácil entender que de los treinta parlamentarios indígenas, veintinueve pertenezcan al MAS, aunque ellos no constituyan ni el 30% de la bancada de este partido. Otro dato importante que se debe señalar es que todos los parlamentarios indígenas pertenecen únicamente a los pueblos mayoritarios Quechua y Aymará; no existe ningún representante de los otros treinta y tres pueblos del Chaco, el Oriente y la Amazonía. Esta situación se explica fundamentalmente por el hecho de ser el MAS muy débil en los departamentos de las Tierras Bajas en general.

En cuanto a la Asamblea Constituyente electa el 2 de julio de 2006, la elección ratificó los resultados de la última elección general, reiterando un 54% del electorado a favor del MAS con 137 de los 255 asambleístas, seguido de la agrupación conservadora PODEMOS con 60 y, empatados en un tercer lugar con 8 asambleístas cada uno, el Movimiento Bolivia Libre, Unidad Nacional y la alianza MNR-FRI. A continuación, otras 10 fuerzas regionales menores eligieron entre 1 y 6 asambleístas.

En esta oportunidad, junto a la elección de asambleístas, el país votó en un referéndum para pronunciarse de manera vinculante sobre la autonomía departamental, tema con el que los sectores de poder de los departamentos "ricos"[42] buscaron polarizar la votación en contra

42. En este caso, nos referimos a aquellos que cuentan con ingresos significativos provenientes de las regalías por la explotación de hidrocarburos y que, casualmente, coinciden con aquellos en los que el peso cuantitativo de la población indígena es menor.

del MAS, pero el resultado mostró algo muy diferente. A diferencia de la elección celebrada siete meses antes, esta vez el MAS consiguió la primera mayoría de la votación departamental en siete de los nueve departamentos del país, revirtiendo a favor de sus candidatos los resultados de Santa Cruz y Tarija, a pesar de haberse impuesto contundentemente el SI a las autonomías en ambos departamentos, en contra de la consigna del MAS de votar en contra. Solo en los casos de Beni y Pando, los dos departamentos menos poblados del país, el MAS perdió la primera mayoría, ubicándose tercero en Beni y segundo en Pando; estos dos departamentos también favorecieron el voto afirmativo en el referéndum autonómico. En el resto de los cinco departamentos, el MAS repitió sus contundentes victorias,tanto en la elección de asambleístas como en el resultado del referéndum que, en términos del balance nacional, obtuvo también una mayoría contraria a la autonomía reclamada por los departamentos orientales.

Los más de 90 asambleístas indígenas electos constituyen el 35% del total, proporción significativamente superior a la presencia indígena en la composición del actual parlamento electo sólo medio año antes. Dos terceras partes de estos asambleístas indígenas fueron electos en las listas del MAS. De ellos, 28 son o han sido dirigentes sindicales campesinos, 8 dirigentes cocaleros y 9 líderes indígenas; el resto corresponde a otros sectores entre los que se destacan maestros rurales, transportistas, dirigentes obreros y gremiales, periodistas, ex autoridades vecinales, municipales y/o cívicas, y pequeños o medianos empresarios.

A pesar de haber sido los pueblos indígenas los que abrieron el proceso hacia la Asamblea Constituyente, en esta oportunidad, al igual que en las elecciones precedentes, no se presentaron candidaturas bajo la figura jurídica de "Pueblo Indígena", ratificándose, una vez más, la artificialidad de dicha figura consagrada en la legislación electoral a partir de la reforma constitucional de 2004.

A pesar de que el MAS recibió también una nutrida votación no indígena, obteniendo, por ejemplo, la victoria en todas las mesas electorales de los barrios de clase alta de la ciudad de La Paz, ciudad sede del gobierno y epicentro de la política nacional, los indígenas del país votaron mayoritariamente por el partido de Evo Morales, otorgándole su reconocimiento como un instrumento genuinamente *suyo*, aunque no es menos cierto que la votación indígena tuvo matices y elementos de diferenciación que ponen en evidencia el pluralismo existente en su seno. Esto es claramente perceptible en la diferencia entre los resultados del referéndum y la elección de asambleístas, particularmente en los departamentos del Oriente.

Por otra parte, el resultado de esta elección reafirmó una suerte de diferenciación histórica entre el Occidente andino, mayoritariamente quechua y aymara, y donde se asienta la inmensa mayoría de la población indígena del país, y el Oriente, donde el poder de las oligarquías locales y la debilidad de los pueblos originarios de la región evidencian una sensibilidad distinta, más distante de la identidad *indígena* del primero. Sin embargo, esta diferenciación no llegó a plantearse en términos de polarización étnica gracias, entre otros factores, a la adscripción electoral de los sectores medios e incluso altos al MAS en los departamentos andinos, y al peso enorme que ha adquirido la población "colla" (migrantes del Occidente

andino) en prácticamente la totalidad del territorio, alcanzando en Santa Cruz, por ejemplo, una tercera parte de la población del departamento. Desde ese punto de vista, la elección que ha hecho el MAS de una mujer "colla", cocalera y colona en el Norte de Santa Cruz para dirigir la Asamblea Constituyente, es una señal insoslayable de que *las culturas son poderes* y de que el escenario constituyente será un espacio de redistribución del poder también entre ellas.

En este caso, se logró la mayor participación electoral de la historia de la democracia boliviana, con un 85% de concurrencia sobre el padrón también más amplio y completo, con cerca de 3,7 millones de electores. Otro logro innegable es que, a pesar de no haberse logrado una Asamblea paritaria entre hombres y mujeres, como lo preveía la convocatoria, que establecía la inscripción de candidaturas con *paridad y alternancia* de género, el 34.51% de asambleístas mujeres electas es el más alto porcentaje de participación de mujeres en un cuerpo electivo jamás alcanzado en la historia del país.

Finalmente, nos referiremos a las propuestas programáticas esgrimidas por los diversos actores, tanto en las elecciones generales como en el rediseño del Estado en la Asamblea Constituyente. En el primer caso podemos resumir las diferencias entre los programas de gobierno del MAS y todos los demás partidos en una sola idea: mientras los demás partidos se limitan a formular ofrecimientos electorales de corte desarrollista (mecanización del agro, crédito para los pequeños agricultores, programas de becas y capacitación, etc.), desarrollados en el marco de la de la "lucha contra la pobreza", el MAS se propone cambiar la naturaleza del Estado, dándole a la problemática indígena en los diversos ámbitos de las políticas públicas un impulso integral y una articulación transversal.

En el caso del debate constitucional, el meollo de la discusión estará en la manera de entender y plasmar, en el nuevo orden jurídico e institucional, las características del nuevo Estado pluricultural. A este respecto, si bien las diversas versiones que ha publicado el MAS de sus propuestas contemplan esta visión, todavía no queda muy clara la manera en que tal postulado se llegará a plasmar en el nuevo texto constitucional, dándole al nuevo Estado una verdadera pluralidad jurídica y orgánica.

Por su parte, las propuestas de los demás partidos insisten, con diversos lenguajes, en hacer equivalente la unidad nacional a la preservación del carácter monocultural del Estado, bajo el presupuesto de haber alcanzado en el paradigma del mestizaje las condiciones que permiten la igualdad de todos los ciudadanos.

En otras palabras, lo que está en debate es el reconocimiento de los derechos colectivos a los pueblos indígenas que constituyen la mayoría de la sociedad boliviana, permitiendo que en uso de su derecho inalienable a la libre determinación decidan si quieren pactar su pertenencia a un proyecto colectivo, y cómo se traduciría dicho Pacto de Pertenencia en un Pacto de Convivencia entre todos los segmentos de la abigarrada realidad social boliviana.

Es en este último aspecto que se centran –aunque aún de manera preliminarmente consensuada– las propuestas de las organizaciones indígenas participantes en el Pacto de Unidad,

constituyendo un mosaico que da cuenta de las diferencias que también existen al interior del movimiento indígena. Sin embargo, es importante anotar que muchos otros sectores han hecho conocer también propuestas al respecto, coincidiendo muchas de ellas[43] en tomar la definición del Estado Pluricultural como un punto de partida a partir del cual empezar a construir los consensos necesarios.

Esta situación plantea como indispensable la movilización de todas las fuerzas de la sociedad –y, particularmente, del movimiento indígena y campesino– en pos de que los acuerdos que modelen la nueva Constitución sean reflejo fiel de los consensos labrados entre los diversos sectores de la sociedad, plasmando en una estructura incluyente y respetuosa de la diversidad el protagonismo de las mayorías indígenas, que han ratificado su decisión de que no habrá nunca más una Bolivia sin ellos.

Bibliografía

Albó, Xavier y Molina B., Ramiro, *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*, Sistema de Naciones Unidas en Bolivia. La Paz, 2006.

Albó, Xavier y Quispe Víctor, *Quiénes son indígenas en los gobiernos municipales*, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, Plural. La Paz, 2004.

Código Electoral, 1999, Gaceta Oficial.

Constitución Política del Estado, *Ley 1615,* Gaceta Oficial, 1995.

Constitución Política del Estado, *Ley 2650,* Gaceta Oficial, 2004.

Fernández Osco, Marcelo, *"la Ley del Ayllu"*, Programa de Investigación Estratégica de Bolivia. La Paz, 2004.

Instituto Nacional de Estadística, *Censo Nacional de Población y Vivienda,* Instituto Nacional de Estadística. La Paz, 2001,

Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, Gaceta Oficial, 2004.

Ley de Participación Popular, *Ley 1551*, Gaceta Oficial, 1994.

Ley de Partidos Políticos, Gaceta Oficial, 1999.

Ley de Reforma Educativa, *Ley 1565,* Gaceta Oficial, 1994.

Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (INRA), *Ley 1715,* Gaceta Oficial, 1996.

Ley de Hidrocarburos, *Ley 3058,* Gaceta Oficial, 2005.

Ley Forestal, *Ley 1700,* Gaceta Oficial, 1996.

Molina Barrios, Ramiro, *Los pueblos indígenas de Bolivia: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2001*, Comisión Económica para América Latina-Banco Interamericano de Desarrollo. Santiago de Chile, 2005.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, 1966.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Naciones Unidas, 1966.

Romero Ballivián, Salvador, *En la bifurcación del camino. Análisis de resultados de las Elecciones Municipales 2004*, La Paz, Corte Nacional Electoral, 2005.

Urioste, Miguel, 2006, *Los nietos de la Reforma Agraria,* La Paz, Fundación Tierra.

43. Entre las más importantes, las propuestas de los movimientos de mujeres, los ambientalistas y diversos actores de la intelectualidad urbana.

Colombia

La participación política de los pueblos indígenas en Colombia: desafíos y dilemas de la interculturalidad

María Camila Moreno Múnera*

Introducción

En los primeros años de la década de los 90 comenzó a visibilizarse la constitución de un sujeto social indígena en América Latina, con formas de hacer política, discursos y reivindicaciones propias. Lo significativo de estas movilizaciones y de la constitución del movimiento social indígena es que la acción colectiva de los grupos étnicos tiene como centro de la estrategia política la identidad étnica, la cual se constituye en la base de la solidaridad grupal. Esa capacidad de movilización se ha expresado, como movimiento social, en estrategias de negociación, representación y presión ante instancias nacionales e internacionales.

La lucha por una ciudadanía étnica se traduce en la reivindicación del acceso a una ciudadanía que contemple todos los derechos civiles, políticos y sociales que se hayan desarrollado en las sociedades en las que se integran y en la reivindicación del "derecho específico del mantenimiento de la identidad tribal que no desaparece bajo la identidad genérica y política de indio, de la misma forma que la heterogeneidad en el acceso a esa ciudadanía étnica, existente entre los distintos países, no desaparece bajo el manto de la movilización indígena"[1].

En el contexto de la crisis institucional y social de la década de los ochenta en América Latina, Colombia presenta algunas particularidades que definen el contexto en el cual ha tenido lugar la acción colectiva: en primer lugar, el país no vivió un régimen dictatorial como en la mayoría de los países del continente, y por lo tanto no experimentó un proceso de transición a la democracia. Sin embargo, tampoco se puede hablar de una democracia plena en Colombia, sino de un "régimen híbrido"[2], con elecciones regulares, pero sin

---

* Antropóloga de la Universidad Nacional de Colombia, consultora del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

1. Cardoso Oliveira, 1990: 20.

pluralismo político real y sin reconocimiento pleno de derechos. En segundo lugar, el narcotráfico es un fenómeno constante en la realidad contemporánea del país, que ha sostenido la economía y que le permitió salvarse de la recesión de la crisis de la deuda externa en la región, en los años ochenta; y en tercer lugar, la violencia guerrillera y paramilitar ha demostrado su gran capacidad de permear expresiones organizativas de la sociedad, así como de desarticularlas mediante las amenazas y los ataques a sus líderes.

Según García Villegas, "la movilización política en Colombia ha sido particularmente débil, si se le compara con la de la mayoría de los países latinoamericanos. La ausencia de gobiernos populistas, como consecuencia de la reducción de la política al enfrentamiento ideológico entre partidos tradicionales aislados de las bases populares; las dificultades que ha tenido la oposición para enfrentar un régimen político híbrido entre el autoritarismo y la democracia formal; la fuerza de fenómenos como el clientelismo y el gamonalismo, y la precariedad de referentes nacionales de unidad simbólica, en beneficio de identidades regionales o de identidades nacionales precarias explican la mayor precariedad de la movilización social en el país"[3].

A pesar de estas limitaciones estructurales, la debilidad del movimiento social ha intentado ser remediada a través de luchas menos incluyentes, o si se quiere menos abarcadoras, pero sí más específicas, dotadas de una gran capacidad para convocar y movilizar, como es el caso de las luchas indígenas. Hoy por hoy en Colombia, los referentes identitarios son más diversos, flexibles e incluso cambiantes, lo cual ha permitido la ampliación del concepto de ciudadanía y la conformación de movimientos de corte pluriclasista y movimientos étnicos y pluriétnicos. Una manifestación de este cambio es la creciente participación de líderes indígenas en instancias como el Congreso de la República, en alcaldías y gobernaciones y en instituciones del Estado, en donde interactúan en el diseño de políticas públicas.

El crecimiento político de líderes indígenas en América Latina en general y en Colombia en particular, lejos del populismo, refleja una crítica a los discursos únicos de la globalización. De acuerdo con Catherine Walsh, en la sociedad hay mayores procesos de participación ciudadana motivados por esos movimientos, y en América Latina los movimientos indígenas proponen un fuerte cuestionamiento a la democracia representativa. Por ello sus estrategias en escenarios electorales están orientadas a candidaturas bajo la responsabilidad comunal, aspecto que los distingue del individualismo de las formas populistas de la política: "En el movimiento indígena hay un primer momento de pensar en fortalecer lo propio para saltar a escenarios de interculturalidad. En la política, una consecuencia de ello son los procesos de alianzas. Los movimientos indígenas saben que pueden poner un candidato, cuando el poder se construye desde las bases"[4].

---

2. García Villegas, 2005: 25.
3. García Villegas, 2005: 29.
4. Walsh, 2002: 5.

La experiencia colombiana de participación política de los pueblos indígenas, así como otras en América Latina, nos obliga a cuestionar el modelo de democracia que se ha impuesto de manera generalizada. Nos referimos al modelo occidental –liberal– de democracia. Este concepto no reconoce la existencia de sociedades pluriculturales en donde coexisten formas sociales diversas y formas particulares de entender y relacionarse con el mundo que las rodea. El modelo de democracia liberal excluye la diversidad, ya que sus principios legitimadores fundamentales, en torno a los cuales se ha construido, llámense derechos individuales y universales, igualdad de derechos civiles y políticos, igualdad de oportunidades, representación y participación política, demuestran problemas y deficiencias al verse enfrentados a realidades plurinacionales y multiculturales, que se traducen en un trato discriminatorio hacia las minorías nacionales.

En el presente documento se pretende demostrar, a través de la descripción y el análisis de la experiencia de participación política de los pueblos indígenas en Colombia, cómo a pesar del importante desarrollo jurídico para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en la práctica estos instrumentos siguen siendo insuficientes para garantizar el ejercicio político pleno y equitativo, condición necesaria de una democracia participativa que tiene como base el respeto por los principios constitucionales de la diversidad cultural y étnica.

Colombia enfrenta hoy el reto de reducir la brecha entre el reconocimiento formal de los derechos de los pueblos indígenas y su verdadera realización, en lo que podríamos llamar un ejercicio permanente de construcción de un modelo de democracia realmente incluyente e intercultural.

Marco constitucional y legal de la participación política de los pueblos indígenas en Colombia

El principio de la diversidad étnica se ha constituido en el eje central de la defensa de los derechos de los diferentes grupos étnicos en Colombia y ha tenido un amplio desarrollo normativo en los últimos 15 años. La Corte Constitucional ha sentado una muy importante jurisprudencia que ha servido como parámetro interpretativo de las responsabilidades del Estado colombiano en la promoción y protección de los derechos de los grupos étnicos en general y de los pueblos indígenas en particular. Uno de los principales derechos que reconoce el Estado colombiano a los pueblos indígenas es el derecho a la autonomía, del cual el derecho a la participación es conexo. En este sentido, la participación es entendida como el proceso mediante el cual los pueblos indígenas e individuos intervienen en las diferentes instancias públicas de toma de decisión, con el fin de incidir en los asuntos políticos, económicos, culturales y sociales que los conciernen directa o indirectamente.

Por otro lado, Colombia ha suscrito una serie de convenios e instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, entre los cuales se destaca el Convenio 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991 y el cual establece como obligación para los Estados

parte "asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad".

En los artículos 171 y 176 de la Constitución colombiana se reconoce el derecho a la participación en el Congreso de la República a los pueblos indígenas, mediante la circunscripción electoral propia. Para la participación en el Senado, la Constitución establece que "los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio de Gobierno" (Artículo 171). Asimismo, se establece que para ser elegido senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de treinta años de edad en la fecha de la elección.

La participación de los pueblos indígenas en la Cámara de Representantes ha sido reglamentada a través de la ley 649 de 2001, mediante la cual se asigna una curul para las comunidades indígenas (Artículo 1). Al igual que para la representación en el Senado, para la Cámara de Representantes los candidatos de las comunidades indígenas que aspiren a ser elegidos deberán haber ejercido cargo de autoridad tradicional o haber sido líder de una organización indígena. Estas calidades deben ser certificadas por la respectiva organización y refrendado por el Ministerio del Interior y de Justicia. En cuanto a los requisitos generales para ser elegido, se requiere igualmente ser ciudadano colombiano en ejercicio y tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección.

El tema de la edad necesaria para ser elegido como representante al Congreso de la República ha suscitado un amplio debate, pues en lo concerniente a los indígenas se ha reclamado al Legislador considerar, apelando al principio de diversidad cultural, las particularidades culturales de los pueblos indígenas. Al respecto la Corte Constitucional ha señalado que la democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución se encuentra ligada a un esfuerzo progresivo de construcción histórica, durante el cual es indispensable que la esfera de lo público, y con ella el sistema político, estén abiertos al reconocimiento constante de nuevos actores sociales. Al referirse al caso de la electa representante indígena (Ati Quinua) al Concejo de Bogotá, quien al momento de ser elegida no cumplía con el requisito de edad, la Corte Constitucional en su jurisprudencia argumentó el derecho a la identidad cultural como derecho que se desprende de la protección constitucional a la diversidad cultural que se materializa, entre otros, en la garantía de que las comunidades indígenas podrán ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo a su propia manera de ver, entender y explicar el mundo.

De otra parte, el ejercicio de los derechos políticos supone el reconocimiento de la ciudadanía es decir de la capacidad civil que se otorga a los mayores de edad a través de la expedición del documento de identificación o cédula de ciudadanía. Como es el caso de la mayoría de los países de América Latina, en Colombia la población indígena es fundamentalmente rural. Según el censo de 1993, que será actualizado por el recientemente

culminado censo de 2005, el 90% de los indígenas habitan en zonas rurales. (Esta cifra muy seguramente se ha visto afectada por los procesos de violencia y desplazamiento forzado de los últimos 10 años).

En términos generales, los niveles de cedulación e incluso de identificación básica (registro civil de nacimiento) son más bajos en las zonas rurales que en las urbanas. Esta situación es mucho más grave en el caso de los pueblos indígenas. Aunque no existen estadísticas al respecto, es posible inferir que una población principalmente rural, muchas veces alejada de los centros urbanos y en muchos casos con dificultades de interrelación y comunicación debido a las diferencias lingüísticas, presenta bajos porcentajes de registro e identificación. La falta de acceso al reconocimiento civil de las personas indígenas implica un obstáculo concreto al ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos[5].

Si bien la Constitución protege el derecho a la igualdad y la diversidad cultural, el Estado no ha asumido de forma sistemática políticas públicas y programas que garanticen a los pueblos indígenas el ejercicio de sus derechos ciudadanos, a través de jornadas masivas de registro civil y cedulación.

Participación de los pueblos indígenas en procesos electorales

En Colombia, la Asamblea Nacional Constituyente sentó las bases de un nuevo contrato social entre los colombianos y colombianas. Amplios y diversos sectores políticos, económicos y sociales tuvieron la histórica tarea de plasmar en la nueva Constitución los anhelos de democracia, justicia, equidad y participación de un país entero. En ese escenario, plural y diverso, participaron representantes indígenas (Lorenzo Muelas y Francisco Rojas Birry) en nombre de los pueblos indígenas de Colombia, para reivindicar su derecho a la diferencia. Con esta participación emblemática por sus logros, entre los cuales sin duda hay que destacar el reconocimiento a la diversidad étnica y cultural de la Nación, se inaugura una trascendental etapa del desarrollo histórico de los indígenas en el país.

Desde su participación en la Asamblea Nacional Constituyente los pueblos indígenas han accedido de manera sistemática a este espacio, y es posible hablar de dos etapas de la participación política indígena en procesos electorales[6]:

5. Constitución Política: Art. 40, 99, 103, 107, 241.

6. Arango y Sánchez, 2004: 187.

La primera etapa, de 1991 a 1998, estuvo caracterizada por el aprendizaje tanto de las organizaciones como de los representantes al Congreso. El eufórico optimismo de la participación en la Asamblea Constituyente dio paso al desconcierto producido por la escueta realidad de los ardides, componendas e intereses del debate legislativo. Sin mayores herramientas que las aportadas por la experiencia en el liderazgo organizativo, los representantes indígenas debieron enfrentar la dura prueba de jugar las reglas del juego de la democracia occidental y defender su propia visión del mundo. Factores como el desconocimiento de la mecánica política de los órganos de representación y la debilidad en las estrategias de alianza con otros sectores impidieron que iniciativas importantes para los pueblos indígenas llegaran a buen término.

Por su parte, las comunidades y organizaciones debieron incorporar en la lógica y el quehacer organizativos conceptos y problemas propios de la política nacional. En este aprendizaje se hicieron evidentes problemas y desafíos como:

- **La adopción de formas organizativas de carácter político:** Si bien las formas organizativas de reivindicación étnica constituían la base social, sin la cual los representantes indígenas no tendrían legitimidad, era claro que estas organizaciones no incluían en sus prioridades la participación electoral. Promover al interior de las organizaciones indígenas la decisión programática de apoyar a uno u otro candidato significaba, por un lado, cambiar el sentido de las prioridades organizativas y, por el otro, incorporar en la dinámica organizativa la disputa por la representación, lo cual implicaba el riesgo del debilitamiento y de la división al interior del movimiento indígena. Este debate en regiones como el Cauca, Nariño y Putumayo condujo a la creación de movimientos políticos como la ASI (Alianza Social Indígena) y AICO (Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia), los cuales describiremos y analizaremos más adelante.
- **Las dificultades de integración y comunicación entre los congresistas indígenas y las organizaciones:** Una de las principales dificultades para los representantes indígenas, en esta etapa de aprendizaje, fue la de garantizar la comunicación permanente y oportuna con sus organizaciones y con el movimiento indígena en general. Las quejas de las autoridades tradicionales y de las comunidades por el desconocimiento de las actuaciones de sus representantes en el Congreso fueron (y en buena medida siguen siendo) constantes. El alejamiento de las bases, propio del traslado a Bogotá durante buena parte del año, no lograba ser superado mediante estrategias que permitieran la comunicación y consulta con las autoridades tradicionales y las comunidades. Si bien la rendición de cuentas a las comunidades constituía un requisito obligatorio para los congresistas indígenas, estas muchas veces no trascendían el ámbito de la comunidad, resguardo y cabildo al cual pertenecía el representante indígena y no se realizaba con la frecuencia esperada. Por otro lado, el debate electoral en algunas ocasiones conllevó al distanciamiento entre los movimientos políticos indígenas y las organizaciones sociales, como ocurrió con el MIC (Movimiento Indígena Colombiano) y la ONIC en 1994.

- **La lenta adquisición de capacidades, por parte de los representantes indígenas, en la promoción de iniciativas propias en el Congreso:** La mecánica de la participación en el Congreso distaba mucho de ser materia de conocimiento y experiencia de los representantes indígenas. Rápidamente estos entendieron que en buena medida el éxito de la gestión legislativa dependía de las alianzas logradas. Sin embargo, no siempre se contó con el criterio y experiencia necesarios para aliarse y si se convirtieron en presa fácil de los curtidos políticos para ser utilizados a favor de sus intereses. Por otro lado, las exigencias técnicas del trabajo legislativo ponían en desventaja a los líderes indígenas. Para solucionar estas deficiencias estos congresistas acudieron, la mayoría de las veces, a asesores no indígenas.
- **El oportunismo político de algunos indígenas:** El mecanismo de circunscripción especial indígena incentivó el oportunismo político de quienes sin hacer parte orgánica del movimiento social indígena buscaban aprovecharse del voto de opinión urbano, que buscaba en la representación indígena la supuesta renovación del Congreso. Alrededor de algunos dirigentes o nombres indígenas se conformaron grupos electorales cuya motivación principal era alcanzar las curules de la circunscripción especial, pero sin un programa político indígena real. Algunos de estos personajes, de tradición urbana principalmente, pretendieron incluso monopolizar la representación indígena. Si bien el control social ejercido por el movimiento indígena ha logrado en buena medida canalizar el respaldo a los representantes legitimados por las mismas organizaciones indígenas, aún persisten los candidatos aislados del movimiento social y apegados a la tradición del clientelismo de los partidos tradicionales.

La segunda etapa, que podríamos ubicar a partir de 1998, se caracteriza por un avance significativo en la formulación y posicionamiento de propuestas sobre temáticas concretas de interés de los pueblos indígenas. Existe una evidente cualificación de la representación en el Congreso y una mayor apropiación de la mecánica legislativa que lleva incluso al reconocimiento nacional y público, por su labor en el Senado, de indígenas como Jesús Piñacué, quien obtuvo la tercera mayor votación en 2002.

Por otro lado, se consolida la Alianza Social Indígena como movimiento político, con la participación de sectores no indígenas y a través de alianzas con sectores como el liderado por el ex alcalde Antanas Mockus (Partido Visionario) o la antigua Alianza Democrática M-19, liderada en su momento por Antonio Navarro. Esta consolidación, sin embargo, no ha garantizado una participación coherente en el Congreso, en términos del fortalecimiento de un programa integral que incorpore sistemáticamente las prioridades del movimiento indígena.

En esta segunda etapa igualmente se afianza la representación indígena en cargos nacionales (Congreso) y regionales (alcaldías, gobernaciones, asambleas departamentales y concejos municipales) de elección popular. En las elecciones de cargos departamentales y municipales del año 2000, se eligieron más de veinte diputados regionales indígenas y más de cien concejales en todo el país (el 0,52% del total de concejales electos en 2000 pertenecía a AICO y el 1.32% a la ASI). En 2003, la ASI obtuvo 6 alcaldías, 140 concejales y 3 diputados departamentales y AICO 1 gobernador (departamento de Guainía), 3 alcaldías, 68 concejales y 4 diputados.

Partidos políticos indígenas

La formulación de la demanda de reconocimiento de las instituciones y modos de organización propios por parte de los pueblos indígenas requiere la adopción de formas de organización ajenas: "... formas organizativas con características inteligibles para la sociedad mayor, con protocolos, mecanismos y alcances formalizados, es decir, organización en el sentido weberiano, cuyas características básicas son i) estructura formal, ii) una forma de asociación legal y iii) una constitución en concordancia con normas y objetivos"[7]. Es decir, es a través del aprendizaje de los procesos.

Ese proceso de aprendizaje de las formas organizativas es el que marca el paso desde lo étnico como articulador grupal a organizaciones supraétnicas indígenas (primero, regionales; luego, nacionales y, por último, transnacionales). La capacidad organizativa adquiere visibilidad pública y se hace notar trasladándose físicamente a los centros del poder nacional. Esto supone, en muchos casos, la salida de los territorios propios para que las organizaciones supraétnicas estén presentes en las capitales o núcleos de poder. La adquisición de esos recursos organizativos está directamente relacionada con el desarrollo de liderazgos propios. Al respecto Cardoso plantea que "efectivamente, se puede señalar la mitad de los años setenta como el período en el que los liderazgos indígenas comenzaron a traspasar las esferas de sus propias comunidades para alcanzar círculos más amplios, poblados por las más diversas etnias indígenas. Fue el momento de la constitución de nuevos liderazgos y de la renovación de otros más tradicionales, sin embargo, comprometidos igualmente con el nuevo horizonte que se les abría, marcado por la idea de organización política y por un fuerte sentimiento de fraternidad indígena"[8].

La conformación de grupos sociales en Colombia que exigen el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas comenzó en la década de los sesenta, con la creación del Comité Regional Indígena del Cauca, CRIC, que reunía comunidades guambianas, nasas y paeces. Posteriormente, se crearon otras organizaciones de carácter regional como las Autoridades Indígenas del Suroccidente de Colombia, AISO:

A fines de los años 60 y comienzos de los setenta del siglo XX nace el movimiento campesino, el cual influye en la reactivación del movimiento indígena, ya que, algunos dirigentes y comunidades indígenas practicaron o simpatizaron con la ANUC, (Asociación Nacional de Usuarios Campesino), la cual los objetivos que perseguían eran diferentes, pero los dos movimientos reivindicaban la tierra, la ANUC, quería y buscaba tener una parcela individual en propiedad y para producir con su familia en forma particular y para el mercado. El movimiento indígena buscaba inicialmente recuperar los resguardos, los cabildos y una apropiación colectiva de la tierra, no existía claridad en las políticas de los dos movimientos en cuanto a los objetivos a alcanzar.

---

7. Revilla, 2005:16.

8. Cardoso, 1990: 148.

En 1971 surge el CRIC (Consejo Regional Indígena del Cauca), el cual asume cierta independencia del movimiento campesino, al menos en su manera de operar, en lo organizativo, pero en términos políticos y conceptuales continuaban iguales. Muchos colaboradores al interior del CRIC, no compartían con las orientaciones de las directivas, estas críticas no se quedaron en palabras, sino que mediante un buen trabajo en las comunidades de Jambaló, Novirao, Jebalá, Guambía, La Paila, con algunos compañeros de Nariño se sentaron las bases del Movimiento de Autoridades Indígenas del Sur Occidente, AISO.

Durante la década de los ochenta, la mayoría de organizaciones se agruparon en la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC, la cual participó activamente en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, consiguiendo la circunscripción nacional indígena en el Congreso. Posteriormente, con el propósito de participar en los escenarios político electorales y después de profundas discusiones al interior de la ONIC acerca la conveniencia y viabilidad de estar en instancias como el Congreso de la República, se decide crear un movimiento político que si bien dependía política y programáticamente de la ONIC se diferenciaba como partido político indígena para efectos legales y electorales. Así se crea el Movimiento Indígena de Colombia, MIC, con personería jurídica como partido político, otorgada en virtud de la participación de Francisco Rojas Birry en la Asamblea Nacional Constituyente en nombre de la ONIC.

Fue precisamente mientras estaban conformando las listas de la ONIC para participar en las elecciones legislativas de 1992, cuando se produjo la división del movimiento indígena entre la ASI y la AICO. En la búsqueda de candidatos para las elecciones del 27 de octubre del 91, en la ONIC se presentaron dos posiciones: De un lado, quienes desde Selva y Llano proponían una lista única, y de otro, la propuesta de Zona Andina de dos listas. Al final, la Junta Directiva acordó una lista única, en cabeza de Gabriel Muyuy Jacanamijoy, indígena inga del Putumayo.

Ante el descontento que esta decisión generó en algunos sectores, las regionales de Zona Andina, junto con antiguos miembros del Movimiento Quintín Lame, se reunieron en el Resguardo de Yaguara, en el departamento del Tolima, y decidieron lanzar su propia lista para el Senado. Esta lista se presentó a nombre del incipiente movimiento Alianza Social Indígena - ASI y fue encabezada por el líder coconuco del Cauca, Anatolio Quirá, ex presidente de la ONIC.

Las contradicciones en la Junta Directiva de la ONIC y la reunión de Yaguara contribuyeron a materializar la idea, que venía haciendo carrera entre importantes sectores del movimiento indígena y otros sectores sociales, de la creación de una propuesta política que retomara la experiencia indígena y fuera capaz de convertirse en una opción para los distintos sectores de la población.

Por otro lado, otro grupo del Cauca retomó el trabajo realizado por la AISO (Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente) y creó el movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, participando también en las elecciones para el Senado de 1992. Finalmente las tres organizaciones consiguieron una curul cada una.

Desde 1992, los movimientos AICO y ASI han mantenido representación constante en el Congreso. En las elecciones de 1994 y 1998, el Movimiento Indígena Colombiano MIC, actuó como brazo político de la ONIC, pero desapareció para el 2002. En ese año, se presentaron la ASI y AICO como las dos grandes fuerzas políticas indígenas.

Actualmente, sólo dos partidos o movimientos políticos indígenas aparecen registrados en el Consejo Electoral: la Alianza Social Indígena, ASI, y Autoridades Indígenas de Colombia, AICO. Otras expresiones políticas indígenas que tuvieron un rol importante en la década de los noventa, como el MIC (Movimiento Indígena Colombiano) o el PIC (Partido Indígena Colombiano) ya no aparecen en los registros del Consejo Nacional Electoral.

Balance general de la participación política de los pueblos indígenas en Colombia

Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, en el año 1998 participaron en la contienda electoral seis (6) candidatos indígenas, los cuales obtuvieron un total de 150,281 votos. En esa oportunidad fueron elegidos tres senadores, uno de ellos por circunscripción nacional. En el año 2002, el número de candidatos aumentó a quince, los cuales obtuvieron un total de 242,268 votos, eligiéndose en esta oportunidad cuatro senadores: dos por circunscripción nacional y dos por la especial.

Como puede observarse, entre 1998 y 2002 el número de votantes aumentó en casi cien mil y las curules indígenas aumentaron a cuatro. Tres aspectos se destacan en cuanto a votación indígena se refiere, en este período: Uno, el incremento de la votación, dos, la permanencia o no de los partidos y movimientos políticos de corte indigenista y tres, la consolidación de los liderazgos. Al respecto es bueno señalar que, si bien los resultados obtenidos para Senado arrojan una votación superior a los 240 mil votos, esta situación no expresa necesariamente el proceso de cohesión de sus organizaciones, como veremos más adelante. En cuanto al balance de la participación electoral en la década de los noventa, es posible concluir que la representación indígena en el Congreso se ha mantenido relativamente estable entre 1991 y 2002.

Los partidos tradicionales (Liberal y Conservador) y algunas expresiones del movimiento ciudadano y de partidos alternativos han incorporado dentro de sus estrategias para aumentar el número de curules en el Senado la inclusión en sus listas de personas indígenas (que no siempre pertenecen al movimiento indígena). Para las elecciones a Congreso de 2006-2010, esta situación se hace mucho más evidente. Muchas de las listas de los partidos tradicionales, de las convergencias oficialistas e incluso de los partidos alternativos y de izquierda, como el Polo Democrático Alternativo, incluyeron en sus listas a líderes y personas indígenas. Mientras que para la circunscripción indígena al Senado fueron inscritas dos listas con dos representantes cada una (AICO: Lorenzo Almendra Velasco y Ernesto Ramiro Estacio; ASI: Maria Eulalia Yagarí González y Jesús Enrique Piñacué Achicué), en la circunscripción nacional seis candidatos indígenas fueron incluidos en diferentes partidos

y movimientos políticos no indígenas (Partido Cambio Radical, Polo Democrático Alternativo, Partido Liberal Colombiano).

Algunos pueblos indígenas se han pronunciado en contra de esta tendencia a que personas indígenas, pretendiendo representar a sus pueblos, decidan participar en la contienda electoral, sin consultar con las autoridades tradicionales respectivas. En este sentido se pronunció el Consejo Territorial de Cabildos de la Sierra Nevada de Santa Marta. Los Cabildos Gobernadores de las organizaciones de los cuatro pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta (arhuacos, koguis, wiwas y kankuamos) manifestaron abiertamente su oposición frente a la participación de indígenas arhuacos en las listas de los diferentes partidos. Según indicaron, estos candidatos y los partidos políticos que los acogían vulneraban sus principios y ponían en riesgo su imagen y la historia de su pueblo.

Elecciones de 2006: El voto en blanco

Las recientes elecciones al Congreso de la República dieron como resultado una votación en blanco por la circunscripción especial indígena sin precedentes en el país. Según la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el total de votos válidos por la circunscripción especial indígena para Senado fue 157,585. El total de votos por los partidos que aspiraron a los dos curules disponibles fue 65,861, de los cuales 44,557 votos fueron para la Alianza Social Indígena, ASI, y 21.304 para AICO. El voto en blanco llegó a 91,724, es decir que representó el 58.2% del total de votos válidos.

Según la legislación electoral, si el voto en blanco supera el 50% del total de votos válidos, la elección debe repetirse. En este caso, los partidos indígenas alegaron que se trató de un error técnico en el tarjetón, ya que tanto en la circunscripción nacional como en la indígena se incluyeron casillas para el voto en blanco. Esta presentación, argumentaron las organizaciones indígenas, pudo confundir a muchos electores que optaron por el voto en blanco. Esto significaría que buena parte de los votos en blanco que se atribuyeron a la circunscripción indígena, en realidad corresponderían a la circunscripción nacional. Si bien es un argumento válido en la medida en que efectivamente durante las pasadas elecciones, el Consejo Electoral y la Registraduría tuvieron conocimiento de quejas de ciudadanos por las dificultades técnicas que presentaban los tarjetones para Senado y Cámara para su diligenciamiento, no es posible determinar a ciencia cierta qué porcentaje de los votos en blanco de la circunscripción indígena correspondió realmente a un error técnico del tarjetón.

La posibilidad de realizar nuevamente las elecciones suponía implicaciones de orden político y práctico. Por un lado, implicaba un costo adicional en las siguientes elecciones presidenciales, si se decidía repetir la elección en esas fechas, representado principalmente en la impresión de tarjetones adicionales. Por otro lado, teniendo en cuenta que el elector sólo puede votar por una de las circunscripciones, al repetir la votación para la curules indígenas se tenía que identificar a quienes votaron por esta circunscripción, para así evitar la doble votación. Esto implicaba que el electorado tenía que hacer público su voto, violando así el principio del voto secreto.

El 8 de mayo del año en curso, el Consejo Nacional Electoral, en Sala Plena, se pronunció en el sentido de que las votaciones se repiten solamente cuando el voto en blanco obtiene la mayoría absoluta en las elecciones para Senado de la República, no en las circunscripciones que integran esta corporación. En consecuencia, la decisión final adoptada fue de no repetir las elecciones para la circunscripción especial indígena del Senado de la República y de otorgar una curul a cada movimiento.

De otra parte, el análisis de las estadísticas departamentales de la votación por esta circunscripción permite establecer algunas hipótesis que permiten arriesgarse en una posible interpretación de estos hechos. Las estadísticas de votación departamental muestran que el mayor número de votos en blanco por la circunscripción indígena se presentó en la ciudad de Bogotá (22,611 votos), seguido por departamentos como Antioquia (14,426), Valle (8,776), Cundinamarca (8,458) y Santander (4,614). Estos departamentos corresponden a aquellos con ciudades capitales más grandes (Cali, Medellín, Bucaramanga, Soacha) y con menor número de población indígena (Santander: 0.05%; Cundinamarca: 0.24%; Valle: 1.19% y Antioquia: 2.07%). En el caso de Bogotá, la población indígena corresponde al 0.17%.

De acuerdo con estas cifras es posible inferir que la mayor parte de la votación en estas zonas no corresponde a votos indígenas sino a votos de opinión. En este sentido, el elevado número de votos en blanco podría interpretarse a partir de dos hipótesis: Una primera que señalaría que se pudo tratar efectivamente de equivocaciones al momento de consignar el voto en blanco por la circunscripción nacional, y una segunda que plantearía que el voto de opinión que opta por la circunscripción indígena quiso plasmar su descontento frente a la actuación en el Congreso de los representantes indígenas.

Esta última hipótesis ha sido considerada por algunos líderes indígenas quienes argumentan que lo sucedido con el voto en blanco es un castigo del electorado por los pobres resultados obtenidos por los congresistas indígenas. Para la Alianza Social Indígena, ASI, el voto en blanco se explica fundamentalmente por las dificultades técnicas del tarjetón electoral. Sin embargo en reunión interna de evaluación, realizada el 20 de marzo de 2006, ASI identificó como uno de los aspectos que pudieron incidir en una explícita votación en blanco indígena, el pobre desempeño de los indígenas en el Congreso en el período 2002-2006. Según este análisis, los representantes de los indígenas al Congreso tuvieron un bajo perfil durante este período. A esto se suma el hecho de no haber mantenido una relación estrecha con las comunidades indígenas en las diferentes regiones del país.

La Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca, actualmente uno de los sectores más fuertes del movimiento indígena del Cauca, manifestó en reuniones y comunicados públicos que el voto en blanco sí representó el descontento de los electores con los resultados concretos obtenidos por los congresistas indígenas.

Por su parte el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia, AICO, ha señalado que los planteamientos, ideas y posiciones de los indígenas no se han logrado materializar plenamente en decisiones legislativas. AICO coincide con ASI en que el desempeño de los

indígenas en el Congreso en los últimos años se ha limitado a la presentación de algunos proyectos de ley y proposiciones, sin lograr su aprobación y sanción.

El caudal electoral indígena

El voto de opinión ha sido una importante ganancia de los movimientos indígenas en los últimos años. Los líderes indígenas y analistas coinciden en afirmar que la proporción entre voto de opinión (no indígena) y voto indígena es de 70-30 (70% voto de opinión y 30% voto indígena) por los candidatos indígenas al Congreso de la República. En las elecciones de 2002, la ASI obtuvo cerca de 20,000 votos para el Senado y, como ya se mencionó, un importante porcentaje de esta votación se debió al voto de opinión en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Popayán, entre otras.

En cuanto a la votación general por candidatos indígenas al Senado, fueran estos o no por la circunscripción especial, se observa que en 1998 seis candidatos obtuvieron 150,281 votos, en 2002 catorce candidatos obtuvieron 242,268 y en 2006 diez candidatos obtuvieron 96,674. Estas cifras muestran un importante descenso de la votación por candidatos indígenas entre 2002 y 2006 (60%), el cual puede interpretarse por una parte por la entrada en vigencia de la nueva Ley de Partidos que obliga a estos a presentar sólo una lista, lo cual reduce las opciones de candidatos para el electorado, y/o por la disminución real del voto indígena y del voto de opinión a favor de los indígenas.

En cuanto a las razones que determinan el caudal electoral indígena se han planteado una serie de hipótesis al centro de las cuales se mantiene el convencimiento de que los indígenas siguen siendo un sector que genera sentimientos encontrados entre los electores, los cuales oscilan entre la simpatía y la lástima, la legitimidad de sus causas y la ilegitimidad en general del Congreso de la República, y la capacidad de sus líderes y la inoperancia de la representación en Senado y Cámara. A pesar de estas contradicciones, se identifica una postura ética por parte de los candidatos indígenas y se consideran como una opción cierta para confrontar el clientelismo y la corrupción.

Sin embargo, esta manifiesta simpatía electoral al parecer no ha generado como resultado la consolidación de los procesos organizativos de corte político de los indígenas. Al respecto se debe señalar que su dinámica de organización política se ha movido entre dos polos: uno, el interés de crear partidos de corte indigenista y dos, la posibilidad de crear movimientos que si bien garantizan la participación de los indígenas, también extienden un brazo a otros sectores de la sociedad colombiana, en lo que se ha llamado movimientos de corte supraétnico.

Esta segunda opción, siendo interesante en la perspectiva de crear proyectos políticos alternativos, en la práctica resulta excluyente ya que restringe la posibilidad real de que individuos de minorías étnicas sean elegidos al Congreso de la República. Si bien no existe la prohibición expresa en tal sentido y por el contrario se promueve la composición pluralista como slogan de campaña, lo cierto es que el proyecto de las mayorías termina imponiéndose

y la votación orientándose hacia los líderes políticos más representativos de estos partidos, como ocurrió, en las elecciones al Congreso de 2006, con la participación de indígenas en las listas del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo.

Por otro lado, en la búsqueda de alcaldías y curules en concejos y asambleas por parte de las organizaciones y partidos indígenas, el trabajo de base se ha convertido en la principal forma de hacer política. Sin embargo, en la competencia entre indígenas por las curules del Congreso, los manejos clientelistas en la competencia electoral suelen también estar presentes. El manejo de las transferencias de recursos del Gobierno nacional a los cabildos –creadas por la Constitución del 91– se ha convertido, según algunos líderes y analistas, en una de las principales fuentes de clientelismo. La administración de estas transferencias ha sido utilizada para lograr, mediante puestos, subsidios educativos y contratos –sobre todo en el área de la salud–, el gobierno de los resguardos, que a su vez respaldan las candidaturas al Congreso.

La percepción de muchos líderes indígenas, después de más de diez años de participar en el Congreso de la República y en otras corporaciones de elección popular, es que si bien a través de la participación política se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos, ha habido un debilitamiento del movimiento indígena, especialmente en su capacidad de convocatoria y movilización. Las vías institucionales que debían garantizar el acceso y realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas han sido insuficientes. La capacidad de exigencia de sus derechos, vía la acción colectiva y la movilización de los años 70 y 80, fue sustituida por estrategias de participación política que no han llenado las expectativas de las mayorías indígenas y que por el contrario, según líderes como Lorenzo Almendra, debilitaron también la unidad del movimiento indígena fundada alrededor de la lucha por la tierra y la identidad.

Para José Domingo Caldón, miembro del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, si bien la participación de los indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue muy importante, pues se abrieron espacios y se categorizaron derechos de los indígenas, desde 1992 se presenta un adormecimiento en la participación indígena: “Pensamos que el pacto político que se había dado en el 91 garantizaría el reconocimiento de nuestros derechos. Del 92 en adelante encontramos un apaciguamiento, si bien en la Constituyente la participación fue muy buena de ahí en adelante no lo fue tanto, no tanto porque los congresistas indígenas no lo quisieran sino porque las circunstancias al interior del Congreso no son favorables”.

De la misma manera, el dirigente del CRIC reconoce que se presentaron falencias en los manejos de liderazgos de los representantes indígenas: “Sabemos que no existían ni las condiciones ni los mecanismos de control y conciencia política de los líderes indígenas escogidos para representar a los pueblos indígenas. Esto permitió que algunos líderes fueran por su propio camino sin ningún control. De ahí que lo que debió ser una lucha por principio a favor de las comunidades indígenas se convirtió en una lucha netamente partidista”.

Este debilitamiento ha implicado la pérdida de la fuerza política, representada en la cohesión y la capacidad movilizadora de las comunidades indígenas a lo largo y ancho del país.

Consignas como "recuperar la tierra para recuperarlo todo" que orientaron la lucha por la tierra en los años ochenta, dejaron de ser el motor de las reivindicaciones indígenas en escenarios como el Congreso de la República. Sin fuerza organizativa y política, las posibilidades de que los congresistas indígenas, en principio ajenos a las componendas de la política tradicional y a los acuerdos partidistas, puedan sacar adelante sus iniciativas disminuyen drásticamente.

En términos de balance general es posible identificar los siguientes problemas como constantes que han incidido en el desempeño de los representantes indígenas en el Congreso:

- **El distanciamiento entre los congresistas indígenas, las comunidades y las organizaciones:** La permanencia de los congresistas en Bogotá y su inserción progresiva en la dinámica burocrática del Congreso han significado, en muchos casos, su alejamiento de las comunidades de origen y de las organizaciones indígenas. Las agendas de estas y los congresistas indígenas no suelen coincidir, así como no siempre coinciden las estrategias de defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esto refleja la débil interlocución y el distanciamiento de los congresistas de las prioridades y dinámicas de los procesos organizativos indígenas.
- **La falta de corresponsabilidad de los pueblos indígenas en la gestión legislativa:** El correlato de la situación anteriormente descrita es que las comunidades indígenas, una vez elegido su representante, descargan toda la responsabilidad del éxito y del fracaso de la gestión legislativa en quien detenta la curul. Pocas veces las organizaciones indígenas presentan iniciativas legislativas y propuestas para ser trabajadas por las unidades técnicas legislativas de los congresistas indígenas. El sentido de corresponsabilidad de las comunidades y pueblos indígenas que debe traducirse en control social y actitud propositiva y proactiva, no suele sostenerse en el tiempo. Su respuesta a los pocos resultados obtenidos en la gestión legislativa es el distanciamiento y la delegación pasiva de responsabilidades.
- **La falta de claridad y coherencia de algunos representantes indígenas al Congreso de la República:** Según algunos líderes indígenas, no todos los representantes al Congreso mantienen, durante su permanencia en el Senado o en la Cámara, la misma línea programática y política. En principio quienes obtienen curules por la circunscripción especial indígena son elegidos por su propuesta política la cual ha sido construida con la participación de su movimiento político y de los pueblos a los cuales representa. Sin embargo, a medida que pasa el tiempo y que se dificulta la concreción de sus iniciativas, algunos congresistas indígenas pierden el norte trazado por sus bases y redefinen, sin mediar consulta, sus prioridades legislativas. Algunos igualmente optan, deliberada o ingenuamente, por el juego de la política tradicional.

Frente a esta situación, la Alianza Social Indígena, ASI, a través de su presidente Marcos Avirama, ha reiterado la importancia de que los senadores y representantes a la Cámara indígenas representen realmente al partido que los avala y a los intereses de los pueblos indígenas. Esto significa dejar de lado los intereses y protagonismos personales y asumir de

forma responsable los retos de la reforma política, la cual enfatiza en la coherencia de los partidos. Para la ASI, esta coherencia debe traducirse en una mayor corresponsabilidad del partido en la gestión legislativa y un mayor acompañamiento al representante indígena ante el Congreso. En términos prácticos, la asamblea de la ASI definió que i) será el movimiento quien elija los integrantes de la Unidad Técnica Legislativa; ii) se conformará un equipo de apoyo que trabajará en las regiones en nombre de su senador; y iii) será el Comité Ejecutivo la instancia encargada del seguimiento a las gestiones en el Congreso de la República.

Principales resultados legislativos

No se puede desconocer que durante más de una década en el Congreso de la República los indígenas han obtenido importantes logros en materia legislativa, particularmente en lo que se refiere al reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas. En efecto, todas y cada una de las medidas que deben implementar los gobiernos al poner en práctica el Convenio 169 de la OIT prevén el respeto al derecho de la autonomía de los pueblos indígenas, es decir el respeto por sus costumbres, tradiciones, instituciones, autoridades, etc.

En el caso colombiano, el artículo 246 de la Constitución Política establece claramente estas obligaciones para el Estado. Congruente con el artículo 330, el Decreto 1088 de 1993 en el artículo 2 señala que las asociaciones de cabildos son entidades de derecho público de carácter especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. En consecuencia, las decisiones proferidas por las asociaciones creadas por los cabildos y autoridades tradicionales son decisiones de órganos de derecho público de carácter especial y poseen la misma importancia y entidad que las decisiones adoptadas por un juez de la República o por una autoridad administrativa.

De igual manera, la autonomía administrativa se encuentra consagrada a favor de las autoridades indígenas, en el artículo 14 de la Ley 691 de 2001 (en materia de salud, las autoridades de los pueblos indígenas podrán crear Administradoras de Salud, ARSI). En materia de educación, la Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación reconoce el derecho a la etnoeducación y prevé su administración por parte de las autoridades indígenas.

Respecto al Sistema General de Participación, el artículo 82 de la Ley 715 de 2001 establece cierta forma de autonomía administrativa para los resguardos indígenas, mientras no hayan sido constituidos como entidades territoriales indígenas - ETI, siendo beneficiarios de los recursos que transfiere la nación destinados a satisfacer necesidades básicas de salud, educación preescolar, básica primaria y media, agua potable, vivienda y desarrollo agropecuario de la población indígena.

A primera vista y teniendo en cuenta que los resguardos indígenas gozan de la misma prerrogativa que las entidades territoriales, esto es, ejercer autónomamente su gobierno y la administración de los recursos, se podría señalar que los pueblos indígenas, a través de sus autoridades, han ganado la posibilidad de disponer a su libre elección la administración de los recursos así como la inversión de los mismos. Sin embargo, esta autonomía es relativa,

toda vez que de su administración está a cargo del municipio en el que se encuentre ubicado el resguardo indígena, y para su ejecución deben celebrarse al final del año un contrato entre la entidad territorial y las autoridades indígenas, en donde conste el uso que se otorgará a estos recursos el año siguiente. Se supone que una vez aprobada la constitución de las ETI, las autoridades indígenas recibirán y administrarán directamente los recursos correspondientes al Sistema General de Participaciones.

Asimismo, consecuente con la consagración del Estado colombiano como garante del reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación, la Constitución Política reconoce las facultades jurisdiccionales que, de tiempo atrás, se ejercen al interior de los pueblos indígenas. Estas facultades jurisdiccionales consisten en que las autoridades indígenas pueden administrar o aplicar justicia al interior de las comunidades, utilizando para ello normas, procedimientos y sanciones que forman parte de la cultura de cada pueblo, de conformidad con sus usos y costumbres, y limitados únicamente por la misma Constitución y las leyes.

Por otro lado, la participación política de los indígenas se ha traducido también en una mayor interlocución con el Estado. A los pueblos indígenas se les ha reconocido el derecho de participar en diferentes instancias nacionales, regionales y locales de toma de decisión. Si bien estos espacios no se han caracterizado por su efectivo funcionamiento, se han constituido en importantes escenarios de discusión, y en ocasión de negociación, entre autoridades gubernamentales y autoridades indígenas, en un ejercicio muy interesante de diálogo intercultural. Sin embargo es necesario reconocer que la falta de unidad del movimiento indígena y el protagonismo político de algunos líderes ha debilitado la capacidad de negociación y presión en estas instancias. Asimismo la falta de voluntad política de las autoridades gubernamentales ha impedido que de estos espacios surjan decisiones encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las comunidades y a hacer efectivos los derechos reconocidos a los pueblos indígenas.

Finalmente, y sin pretender abordar un análisis exhaustivo del resurgimiento de la acción colectiva indígena, es posible arriesgarse a establecer una relación de causa-efecto entre el debilitamiento de la participación política electoral –representada tanto en disminución de votos como en pocos resultados concretos de la gestión legislativa– y el renacer de las grandes movilizaciones colectivas de los pueblos indígenas por la defensa de sus derechos al territorio, la autonomía y por el derecho a la vida. La grave situación de derechos humanos por la que atraviesan actualmente la mayoría de los pueblos indígenas en Colombia no está siendo resuelta a través de leyes o de la gestión política en el Congreso. Ante la falta de respuestas por parte del Gobierno nacional, los pueblos nasa y guambiano, por citar este ejemplo ampliamente conocido, han recurrido a las acciones de hecho (taponamiento de vías principales y toma de tierras). Si bien a través de estas acciones no se ha logrado más que la conformación de una mesa de diálogo entre el Gobierno nacional y los indígenas para tratar los temas relacionados con la situación del departamento del Cauca, representan la activación de dispositivos colectivos de exigibilidad de derechos.

Conclusiones

La situación actual de los indígenas en el país indica que a pesar de tener mayor representación en diferentes escenarios públicos e institucionales, las demandas por la efectiva realización de sus derechos no son atendidas.

En términos generales, la historia reciente de los pueblos indígenas que habitan en Colombia está determinada por dos eventos. En primer lugar, el paulatino reconocimiento que la sociedad y el Estado asumen respecto a la condición de éstos como sujetos de derecho en el campo político y cultural y, en segundo lugar, la inserción de la mayoría de las poblaciones indígenas en la guerra con todos los impactos que ello significa, como la sistemática violación de sus derechos, tanto individuales como colectivos. Según el Sistema de Información de Derechos Humanos de la ONIC, entre enero de 1985 y agosto de 2005 se registró un total de 1.641 homicidios, de los cuales aproximadamente 60% se produjeron entre 2000 y 2005. Por su parte el Sistema de Información sobre Pueblos Indígenas del Centro de Cooperación al Indígena, CECOIN, muestra que en un período de treinta años (1974-2004) se han registrado 6,726 violaciones de las cuales 1.869 (27.7%) corresponden a asesinatos contra dirigentes, autoridades indígenas y en general líderes de las comunidades.

Esta realidad impone substanciales restricciones al ejercicio político por parte de los pueblos indígenas y debilita la gobernabilidad y autonomía en sus territorios; también obliga a muchas organizaciones indígenas a priorizar la defensa del derecho a la vida en sus agendas y a aplazar las reivindicaciones (territoriales, económicas, culturales) para hacer efectivas las conquistas legislativas.

Por otro lado, las organizaciones indígenas se ven enfrentadas a la compleja realidad de la participación política en instancias como el Congreso de la República. Como ya se ha mencionado, si bien ésta constituye uno de los principales logros de la lucha del movimiento indígena en el país, la experiencia señala que es necesario revisar los alcances reales de la misma y abordar de manera rigurosa su evaluación.

La comparación de los resultados electorales de los últimos 10 años señala un debilitamiento de la acción política electoral y permite identificar algunos de los problemas que obstaculizan el desempeño de los representantes indígenas al Congreso de la República que ya han sido mencionados. Una reflexión que surge adicionalmente de este análisis es el aparente agotamiento de los liderazgos tradicionales indígenas, es decir de aquellos líderes que han hecho ya una carrera política y que de alguna manera han monopolizado la participación en los puestos de elección popular. La reciente baja votación por ellos en las pasadas elecciones estaría indicando que el electorado indígena y el no indígena que está a favor de la multiculturalidad en instancias como el Congreso de la República no se siente del todo representando por estas figuras públicas y estaría castigando, con una baja votación, su incapacidad de llenar las expectativas del electorado. Esta hipótesis, cuyo análisis debe aún ser profundizado, debería llamar la atención de las organizaciones indígenas y convocar a una reflexión colectiva acerca del tipo de liderazgo que requiere hoy el movimiento indígena.

Por último, en el análisis realizado en este documento se ha demostrado que a pesar de la existencia de importantes dispositivos legales que reconocen y buscan hacer efectivos el derecho a la participación de los pueblos indígenas, ese reconocimiento no logra aún garantizar a los indígenas interactuar en un modelo de democracia realmente incluyente que haga posible la interculturalidad. Es necesario trascender el reconocimiento formal de la multi o pluriculturalidad, entendida como la pluralidad étnico-cultural de la sociedad y del derecho a la diferencia, y transitar hacia la construcción de la interculturalidad, la cual se funda en la necesidad de construir relaciones entre grupos, como también entre prácticas, lógicas y conocimientos distintos, con el propósito de confrontar y transformar las relaciones del poder.

Para Catherine Walsh "la multi o pluriculturalidad oficializada se desarrolla alrededor del establecimiento de derechos, políticas y prácticas institucionales que reflejan la particularidad de las "minorías", añadiendo estos a los campos existentes. Por eso, el multi o pluriculturalismo oficial es a veces llamado "aditivo". Al abrir la puerta a la diversidad cultural y su reconocimiento e inclusión, toma un paso necesario e importante. Sin embargo, vale la pena considerar si este reconocimiento e inclusión pretende atacar las asimetrías y promover relaciones equitativas. O, si más bien, sólo añade la particularidad étnica a la matriz existente, sin buscar o promover una mayor transformación. ¿Sería, en cierta medida, una cultura (o culturas) dentro de una cultura más amplia, que se autoidentifica como multiétnica y pluricultural, pero que a la vez sigue incorporando fuertes asimetrías?"[9].

Bibliografía

Actualidad Étnica. "Indígenas en el Congreso: Una historia reciente de participación electoral". En http://www.etniasdecolombia.org/etnias_politica.asp. 2006.

Autoridades Indígenas de Colombia, AICO. "Reseña histórica del Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia. Bogotá". Mimeo. 2005.

Cardoso de Oliveira, Roberto. "La politización de la identidad y el movimiento indígena". En José Alcina (Comp.) *Indianismo e indigenismo en América.* Madrid. Alianza Editorial. 1990.

García Villegas, Mauricio. *Sociedad de Emergencia: Acción colectiva y violencia en Colombia.* Defensoría del Pueblo, Oficina para la Coordinación de la Atención al Desplazamiento Forzado. Bogotá. 2005.

Revilla, Marisa. "Propuesta para un análisis del movimiento indígena como movimiento social". En *Política y Sociedad*, Vol. 42 Num. 2, Madrid. 2005.

Sánchez Enrique y Arango Raúl. *Los Pueblos Indígenas de Colombia en el Umbral del Nuevo Milenio.* Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. 2004.

Walsh, Catherine. "Interculturalidad, reformas constitucionales y pluralismo jurídico", en *Boletín ICCI-RIMAI*, año 4, número 36. Instituto Científico de Culturas Indígenas. Quito.2002.

Walsh, Catherine. "Las élites de la región le temen al indio por su autonomía". En *El Comercio*, Quito. 2002.

9. Walsh, 2002:12.

ECUADOR

Participación de los pueblos indígenas del Ecuador en la democracia

Josefina Aguilar Guamán*

Introducción: Pueblos indígenas en el Ecuador

Las estadísticas nacionales respecto al número de personas indígenas dieron como resultado la existencia de 830,418[1] habitantes que se declararon como indígenas, equivalente al 6.4% de la población nacional, según datos obtenidos del censo de población realizado en el año 2001. Mayoritariamente las personas que declararon ser indígenas se encuentran ubicadas en la zona rural de las 22 provincias del país. El nivel de instrucción es muy bajo, pues más de la mitad ha recibido únicamente instrucción primaria, lo que no implica que la hayan concluido. La población económicamente inactiva bordea el 49%.

El censo acoge el reconocimiento de las nacionalidades y pueblos indígenas declarados en la Constitución de la República vigente, identificando estadísticamente el tema de la pertenencia étnica, mediante preguntas que recogen información de idioma o lengua nativa y autoidentificación como indígena, negro, mestizo, mulato, blanco u otro y la nacionalidad a la que pertenece. Sin embargo el criterio censal establecido para identificar a una persona como indígena es limitado, por lo que no garantiza los resultados. ¿Qué sucede respecto a las personas que siendo indígenas no se reconocen como tales, debido al sentimiento de exclusión y discriminación que pueden haber sufrido en la sociedad?[2] Es la pregunta que al igual que en el Perú deberíamos plantearnos en el Ecuador y a la que el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador CODENPE pretendería responder. Actualmente esta institución ha

---

* Licenciada en Ciencias de la Educación de la Universidad Central del Ecuador y egresada de la Maestría de Ciencia Política y Administración Pública de la Pontificia Universidad Católica de Quito. Trabaja en la Fundación Q´ellkaj y ha desarrollado, entre otras, propuestas sobre percepciones electorales en grupos indígenas y mujeres del Ecuador así como en Observación Electoral Intercultural.

1. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados definitivos, población que se declaró indígena, 2001.

2. Dato tomado de Asociación Paz y Esperanza, "Informe Alternativo sobre el Convenio 169 de la OIT", Pág. 2. Realizado sobre el caso del Perú y que será presentado ante la Organización Internacional del Trabajo, OIT.

planteado una propuesta al Fondo de Población para desarrollar un censo poblacional que considere criterios interculturales y estrategias operativas de trabajo adecuadas, a fin de contar con resultados confiables. En este contexto es necesario tomar en cuenta aspectos como la ascendencia étnica, que puedan describir la procedencia familiar y el idioma de relación entre padres u otros ancestros, como parámetros de medición científica para conocer la presencia de pueblos indígenas. Además se deben tomar en cuenta estrategias de trabajo de campo desarrolladas por instituciones indígenas del Ecuador que entrenan a personal bilingüe de la localidad a fin de garantizar la veracidad de la información.

El Ecuador es un país heterogéneamente multicultural. En la actualidad, los indígenas se reconocen a sí mismos como nacionalidades y pueblos que forman parte del Estado ecuatoriano. Para ello, los pueblos indígenas han recorrido un proceso social de cambio que supera la visión clasista y gremial por una toma de conciencia como pueblos y nacionalidades, dado fundamentalmente desde finales de los 80, que ahora forma parte de sus planteamientos políticos establecidos en las organizaciones e instituciones indígenas públicas como el CODENPE, que reconocen a las nacionalidades como sociedades históricas que tienen identi-

Población que se declaró indígena

Provincia	Total	Porcentaje
Azuay	20,733	2.5
Bolívar	40,094	4.8
Cañar	33,776	4.1
Carchi	4,263	0.5
Cotopaxi	84,116	10.1
Chimborazo	153,365	18.5
El Oro	5,505	0.7
Esmeraldas	10,543	1.3
Guayas	42,377	5.1
Imbabura	86,986	10.5
Loja	12,377	1.5
Los Ríos	5,518	0.7
Manabi	6,448	0.8
Morona Santiago	47,495	5.7
Napo	43,456	5.2
Pastaza	22,844	2.8
Pichincha	95,380	11.5
Tungurahua	64,708	7.8
Zamora Chinchipe	9,348	1.1
Galápagos	739	0.1
Sucumbios	13,476	1.6
Orellana	26,249	3.2
Zonas no delimitadas	622	0.1
TOTAL	830,418	6.4%

Fuente: Instituto de Estadísticas y Censos. Realización propia.

dad, idioma diferente y viven en un territorio determinado, que poseen formas tradicionales de organización y ejercicio de la autoridad propia y constituyen sociedades anteriores a las del Estado. Entre las nacionalidades tenemos los Shuar, Achuar, Shwiviar Guarani, Siona, Secoya, Cofán, Záparo, Chachi, Tsáchila, Epera, Awá y finalmente los Kichwas conformada por diversos pueblos que se constituyen como colectividades originarias, integradas por comunidades con identidades culturales que les distinguen de otros sectores de la sociedad ecuatoriana y al igual que las nacionalidades, tienen sistemas propios de organización. Así encontramos el pueblo Cañari, Puruhá, Waranka, Panzaleo, Chibuelo, Salasaca, Quitukara, Cayambi, Caranqui, Natabuela, Otavalo, Manta-Huancavilca y Kichwa de la Amazonía.

Participación política de los pueblos indígenas

La participación política de los pueblos indígenas del Ecuador ha aumentado de forma significativa en los últimos años. El proceso para ello ha sido largo desde que los pueblos indígenas son los principales protagonistas y gestores de su destino. Este cambio en el panorama político del país obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena como actor social que reivindica los derechos de los pueblos indígenas, a fin de lograr actualmente su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión. Como actor social, la participación política de este sector tuvo sus primeras expresiones desde 1937, tiempo en el que los espacios territoriales que habitaban los pueblos indígenas pasan a tener protección del Estado, es decir, las comunas o caseríos son reconocidas como una instancia de personería jurídica que puede administrarse por una autoridad comunitaria. Esto posteriormente llevaría a la cohesión de las comunidades en asociaciones o uniones, que luego pasarían a formar las organizaciones indígenas, bases fundamentales del movimiento social indígena. El fortalecimiento de las organizaciones indígenas en la década de los 80 se manifiesta como un proceso que deja atrás los discursos clasistas y sindicalistas, para abrir paso a planteamientos que recogen necesidades y aspiraciones propias.

Históricamente los pueblos indígenas han buscado cohesionar sus fuerzas mediante la conformación de células organizativas, las mismas que logran compactarse en la Confederación de las Nacionalidades Indígenas del Ecuador, CONAIE, creada en la década de los 80 como la principal institución en la que se agrupan los pueblos indígenas, y la única que recoge el planteamiento de pueblos y nacionalidades dentro de su proyecto político.

A través de las organizaciones indígenas se canalizan varios planteamientos al Estado en la que buscan principalmente la reivindicación de la cultura y el idioma. La incursión en la vida política por parte de los pueblos indígenas a finales de los 80 se hace realidad con su participación en la administración pública mediante la creación de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe, DINEIB. El manejo de las áreas de interés social como la salud y economía con identidad cultural tienen cierta atención a través de las instituciones indígenas que tienen dependencia del Estado.

Posteriormente los pueblos indígenas plantean críticas al sistema de representación por su débil legitimidad y democratización de la participación. Surgen iniciativas para actuar de forma independiente y organizada por el movimiento indígena a través de un espacio propio de acción política que sea más directo, a fin de democratizar los espacios de poder mediante una representación que ponga en evidencia la realidad multicultural del país. Uno de los logros trascendentales que se obtiene de este espacio político es el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos que los reconocen como individuos y sociedades colectivas.

La representación directa en el poder político evidencia la inclusión en el Estado con voz propia y amparada en los derechos constitucionales. Este proceso de inclusión evidencia procesos de lucha dados desde fuera del Estado, en condiciones de desigualdad e injusticia, pues si bien ha existido apertura inclusiva, el nivel de compromisos adquiridos por el Estado hacia los pueblos indígenas aún se manifiesta deficiente, lo que genera posiciones antagónicas y aún excluyentes.

Participación política de los indígenas como prefectos provinciales, consejeros, alcaldes municipales y diputados

Conocer la participación política directa de los pueblos indígenas del Ecuador es fundamental, en la medida que eso nos brinda un panorama del nivel de democratización de los partidos e involucramiento de los pueblos indígenas en espacios de decisión política. Para ello el presente trabajo recoge la participación electoral dada por este sector desde el 2000 hasta el año 2004, especialmente a nivel de gobiernos seccionales y diputaciones. Desde el año 2000 los habitantes del Ecuador hasta la presente fecha han acudido a elegir a sus representantes en tres ocasiones: en el 2000, para elegir alcaldes, prefectos, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales. En el 2002, para elegir presidente y vicepresidente de la República, diputados, representantes al Parlamento Andino, minorías de consejeros provinciales y concejales municipales y miembros de juntas parroquiales. En el 2004, nuevamente para elegir alcaldes municipales, prefectos, mayoría de consejeros provinciales y concejales municipales. Según establece la Constitución el voto es un acto personal, obligatorio y secreto; facultativo para los mayores de 65 años de edad y personas analfabetas. Son ciudadanos aptos para votar los hombres y mujeres mayores de 18 años de edad.

De acuerdo con lo que establece el artículo 7 de la Ley Orgánica de Elecciones las dignidades que se eligen por sufragio popular y directo son Presidente y Vicepresidente de la República, representantes al Parlamento Andino, diputados al Congreso Nacional, prefectos provinciales, consejeros provinciales, alcaldes, concejales municipales y miembros de juntas parroquiales rurales.

En la parte inicial del documento se manifiesta que el Ecuador es un país habitado por varias culturas indígenas, cuya población según datos oficiales corresponde al 6.4% de la población total del país. Entre las cuatro provincias con mayor población indígena se

encuentran Chimborazo con 153,365 con el 18.5%, Imbabura con 86,986 equivalente al 10.5%, Cotopaxi 84,116 equivalente al 10.1% y Tungurahua, 64,708 equivalente al 7.8%. En los últimos años este sector ha logrado constituirse en un actor visible de la política nacional, por lo que es importante conocer cuál es su nivel de participación y cuáles son los partidos por los que han logrado ubicar en los cargos públicos de elección directa a sus representantes, especialmente para las dignidades de prefectos, consejeros provinciales, alcaldes municipales y diputados provinciales.

Elección de prefectos provinciales

Las elecciones para gobiernos seccionales[3] a partir del año 2000, para elegir prefectos provinciales, alcaldes, mayoría de consejeros provinciales, mayoría de concejales municipales y miembros de juntas parroquiales se han dado por dos ocasiones, en el año 2000 y 2004. En las elecciones del 2000 se eligieron 22 representantes para prefectos provinciales de los cuales solamente uno fue indígena; el señor César Umaginga Guamán, elegido como prefecto de Cotopaxi a través del movimiento político Pachakutik. En las elecciones del 2004 el nivel de representación indígena aumenta a dos prefecturas, por la reelección del Prefecto Umaginga en Cotopaxi y la elección del señor Mariano Curicama en la provincia de Chimborazo, una provincia de mayor población indígena en el país pero no mayoritaria en la provincia.

El prefecto Mariano Curicama se desempeñó como alcalde del Municipio de Guamote desde el año 1992 hasta 2000. El manejo de la administración municipal por dos periodos consecutivos (8 años) trasciende su gestión por dar un nuevo rumbo a la administración pública, a través de la participación ciudadana, en este caso, con la creación del Parlamento Cantonal como una instancia de participación directa de la ciudadanía y el municipio, aspectos que podrían constituirse en los principales referentes de su gobierno y en los elementos influyentes para su reelección como alcalde y en el 2004, para ser elegido como prefecto de la provincia de Chimborazo.

Como se evidencia, la participación indígena para ocupar las dignidades de prefectos provinciales es muy reducida y su participación básicamente se ha dado a través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

---

3. "Art. 228. Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, las juntas parroquiales y los organismos que determine la ley para la administración de las circunscripciones territoriales indígenas y afroecuatorianas.

   Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de plena autonomía y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones especiales de mejoras". Ley Orgánica de Elecciones.

Elección de consejeros provinciales

La participación de los indígenas para ocupar las dignidades de consejeros provinciales tiene una tendencia a aumentar su crecimiento, en los períodos 2000-2002, 2002-2004, 2004-2006.

En la elección del 2000, los indígenas logran captar la designación de tres autoridades indígenas, electos para formar parte del equipo de 89 consejeros provinciales que se eligieron a nivel nacional. Básicamente la elección de candidatos indígenas se da en Cotopaxi con el señor José Enrique Tipanguano; en Tungurahua con el señor Julián Malisa Tasna y los mismos que fueron elegidos por el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik[4]; y el señor Roberto Alonso Cerda Andi, elegido como prefecto de Napo a través del partido del gobierno de Lucio Gutiérrez, Partido Sociedad Patriótica en alianza con partidos de la localidad.

En las elecciones del 2002, la participación indígena en los consejos provinciales fue más significativa, tanto de los partidos como la Izquierda Democrática y Pachakutik en alianza con Sociedad Patriótica. Para el período 2002-2004 se eligieron 67 consejeros provinciales, de los cuales cuatro eran indígenas. Así tenemos representaciones en la provincia de Bolívar, Chimborazo, Imbabura y Morona Santiago. De las tres últimas provincias mencionadas todos fueron elegidos de la lista del Movimiento Pachakutik que participaron en alianza con el Partido Sociedad Patriótica, a excepción de la provincia de Imbabura que logró alcanzar el cuarto escaño por Pachakutik sin establecer alianzas políticas.

Provincia	Partido/Movimiento	Consejeros 2002-2004	Indígena
Bolívar	Id	Segundo Aurelio Coles Tibanlombo	x
Chimborazo	Psp/Mupp-Np	Marcelo Villalva Morales	x
Imbabura	Mupp-Np	José Manuel Quimbo Amaguaña	x
Morona S.	Mupp-Np	Sunka José Sharup Tatsemai	x

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

Para el período 2004-2006 en Cotopaxi tenemos un resultado interesante, pues en esta provincia después de dos años de la elección de una autoridad indígena se logra la designación como autoridad seccional para el Consejo Provincial a una mujer indígena, ocupando el primer escaño con 34,261 votos.

En Chimborazo la representación se logra a través del Partido Sociedad Patriótica con el tercer escaño, y Tungurahua de la misma manera a través de Julián Maliza que es reeligido después de dos años. En las provincias de la Región Amazónica se amplía la representación indígena en las provincias de Morona Santiago, Napo y Sucumbíos.

4. En ambos casos las provincias a las cuales representaron, superan el 7% de la población indígena a nivel de la provincia.

Provincia	Consejeros 2004-2006	Partido/Movimiento	Indígena
Cotopaxi	Blanca Cecilia Velásquez Tigse	Mupp-Np	x
Chimborazo	Vicente Chucho Cuvi	Psp	x
Morona S.	Juanito Edgar Taisha Yambiqui	Mupp-Np	x
Napo	Guadalupe Salvina Grefa Aguinda	Psc	x
Sucumbios	Rene Orlando Grefa Cerda	Mupp-Np	x
Tungurahua	Julián Maliza Tasna	Id/Mupp-Np/Mfc	x

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

Elección de alcaldes municipales

En el período 2000 y 2004 se consigue una interesante participación en los gobiernos locales por parte de los pueblos indígenas. En las ciudades de Guaranda, Suscal, Saquisilí, Guamote, Huamboya, Taisha y Arajuno la representación para alcaldes municipales se logra a través del Movimiento Unidad Plurinacional Pachakutik, mientras que en las ciudades de Pallatanga, Otavalo y Cascales el triunfo se plasma a través de alianzas de Pachakutik con partidos grandes como la Izquierda Democrática y otros. Solamente en la ciudad de Colta, a través de Pedro Curichumbi tenemos una representación indígena que no entra por Pachacutik, pues el último en mención gana las elecciones a través del Movimiento Amauta Jatari, movimiento indigenista evangélico cuya fuerza política se radica en la provincia de Chimborazo.

Provincia	Ciudad	Alcaldes Indígenas 2000-2004	Movimiento/Partido
Bolívar	Guaranda	Arturo Yumbay Iligama	Mupp-Np
Cañar	Suscal	Manuel Maria Castro Mayancela	Mupp-Np
Cotopaxi	Saquisili	Antonio Llumitasig José	Mupp-Np
Chimborazo	Colta	Pedro Curichumbi Yupanqui	Maj
	Pallatanga	Tomás Nicolás Curicama Guaman	Id/Mpd/Ps-Fa/Mupp-Np
	Guamote	José Esteban Delgado Vimos	Mupp-Np
Imbabura	Cotacachi	Auki Kanaima Tituaña Males	Mupp-Np
	Otavalo	Mario Hernán Conejo Maldonado	Id/Mupp-Np
Morona Santiago	Huamboya	Miguel Puwuanchir Wajari	Mupp-Np
	Taisha	Leonidas Awananchi Shakay Tivi	Mupp-Np
Pastaza	Arajuno	Ventura Bartolo Calapucha Cerda	Mupp-Np
Sucumbios	Cascales	Edmundo Ricardo Vargas Alvarado	Mupp-Np/Mpd

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

Actualmente, es decir para el período 2004-2008, la participación en los gobiernos locales a través de autoridades indígenas también es importante, pues se cuenta con dieciséis representaciones. Sin embargo, la consolidación de este resultado ya no se da principalmente a través del Movimiento Pachakutik, sino que más bien la participación es también por otros partidos políticos nacionales como la Izquierda Democrática, Sociedad Patriótica y otros movimientos locales. Tenemos que de las quince representaciones, once ganan las elecciones por el Movimiento Pachakutik, mientras que los cuatro restantes lo hacen a través de Izquierda Democrática y Sociedad Patriótica.

Provincia	Ciudad	Alcaldes Indígenas 2000-2004	Movimiento/Partido
Bolívar	Guaranda	Carlos Alberto Coles Toalombo	Id
Cañar	Suscal	Abelina Morocho Pinguil	Id/Ps-Fa
Cotopaxi	Sigchos	José Segundo Jami Llumitasig	Mupp-Np
Chimborazo	Alausi	José Clemente Taday Lema	Psp/Miay
	Colta	José Pedro Curichumbi Yupanqui	Psp/Miay
	Guamote	Juan De Dios Roldan Arellano	Psp/Miay
Imbabura	Pallatanga	Tomas Nicolás Curicaman Guaman	Mupp-Np
	Otavalo	Mario Hernán Conejo Maldonado	Mupp-Np
	Cotacachi	Auki Kanaima Tituaña Males	Mupp-Np
Morona Santiago	Tiwintza	Pedro Anduasha Uvijindia Yauna	Mupp-Np
	Taisha	German Martin Ujukam Kawarinm	Mupp-Np
	Pablo Sexto	Rafael Domingo Antuni Catani	Mupp-Np
	Logroño	Gregorio Unkush Ampuch	Mupp-Np
Sucumbios	Cascales	Edmundo Ricardo Vargas Alvarado	Mupp-Np
	Pelileo	Manuel Caizabanda Jerez	Mupp-Np
Zamora Chinchipe	Yacuambi	Victor Manuel Gualan Chalan	Mupp-Np

Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Realización propia.

A pesar de que el Movimiento Pachakutik logra su protagonismo desde su origen, en la actualidad su debilitamiento ha sido muy evidente con las salidas de autoridades municipales que inclusive han creado otros movimientos locales estableciendo una suerte de movimientos políticos paralelos que compiten por los mismos espacios locales. Es lo que ha sucedido en Otavalo con la salida del Alcalde Mario Conejo y su equipo de concejales, que actualmente han formado el movimiento político local denominado “Minga Intercultural”, lista 62.

Elección de diputados

En la elección del 2002 los indígenas logran la designación de 4 representantes para diputados de los 100 que son elegidos a nivel nacional. Entre ellos se encuentran los diputados

de las provincias de Pichincha, Cotopaxi, Morona Santiago y Zamora Chinchipe que son del Movimiento Pachakutik. De las autoridades elegidas en el 2002, 5 fueron expulsados y destituidas. Asumieron como titulares de Pachacutik los suplentes: por la provincia de Bolívar, Oswaldo Gavilán, indígena; por la provincia de Chimborazo, Estuardo Remache, indígena; por la provincia de Napo, Domingo Tanguila, indígena; por la provincia de Morona Santiago entra, Sandra Palacios, mujer mestiza. La destitución de Héctor Orellana diputado por Zamora permitió que entrara como titular Gonzalo Antonio Aguilar de la alianza con el Partido Socialista Frente Amplio.

Con el mapeo realizado de la participación política de los indígenas desde el 2000 hasta el 2004 para desempeño de autoridades como consejeros provinciales, prefectos, alcaldes y diputados, vemos que el Movimiento Pachakutik es casi exclusivamente la fuerza política por la que los indígenas logran su mayor participación; constituyéndose en el principal movimiento que expresa la diversidad cultural dentro de sus cuadros de representación política.

Indicios de aprovechamiento y dificultades de la participación política electoral

La CONAIE a partir de 1990 actúa como un fuerte protagonista social que cuestiona a la democracia representativa, los pueblos indígenas no se sentían representados ante los gobiernos y partidos políticos tradicionales. “En la década del 80 había un análisis bastante profundo sobre el tema de si la democracia representa o no representa a los pueblos y nacionalidades dentro de la perspectiva histórica cultural…”[5].

A partir de 1990 se radicaliza el hermetismo a este sistema democrático mediante acciones de presión colectivas lideradas por la CONAIE a la cabeza con Luis Macas; por ejemplo, los planteamientos de ejercer el voto nulo en las elecciones de 1992 en la que es elegido como presidente el arquitecto Sixto Durán Ballén. Con ello demuestran su inconformidad con el sistema democrático, al igual que los planteamientos de los pueblos indígenas de llevar a cabo una Asamblea Constituyente que permita una representación más directa y que no sea por la vía de los partidos políticos. En 1995 triunfa el NO en la Consulta Popular por acciones como marchas organizadas por la CONAIE.

Para lograr una representación directa en los poderes del Estado, sin el patrocinio de los partidos políticos tradicionales, en 1995 **s**e funda la organización política de Pachakutik con una gran base social indígena. El Movimiento Indígena genera la oportunidad de participar por primera vez en las elecciones de 1996. La candidatura de Freddy Ehlers a la presidencia y Luis Macas de la CONAIE quien precedía la lista para diputados nacionales, fueron las figuras más representativas de la alianza con el Movimiento Nuevo País. Pachakutik se convierte en la sorpresa de la contienda electoral del 26 de mayo, en el que es electo Luis Macas

5. Extracto de la entrevista realizada al Sr. José María Cabascango, ex vocal del Tribunal del Supremo Electoral.

como diputado nacional y 7 diputados provinciales, mientras que Freddy Ehlers ocupó el tercer puesto de entre los más votados y no llegó a la segunda vuelta electoral.

Pachakutik desde el ideal

Pachakutik nace desde el ideal, los sueños y aspiraciones de la sabiduría indígena. Plasma como principios filosóficos principalmente la noción del tiempo en una dimensión espiral, es decir de retorno a los buenos tiempos, de un tiempo que vuelve de una crisis al buen vivir, al tiempo de florecimiento. Este planteamiento está sujeto a la necesidad de un agente de cambio o transformación que debería provocar el tiempo de florecimiento; Pachakutik sería este agente de cambio mediante la incorporación de la diversidad cultural al escenario político del país. Basado en este imaginario del colectivo indígena, se plasman también los códigos de ética del no mentir, no ser ocioso y no robar. Intrínsecamente se establece la concienciación del derecho a la diferencia por condición étnica y la participación política en el que se manifiestan los códigos culturales.

Nace desde lo extra-institucional, es decir desde la propuesta de las organizaciones indígenas y movimientos sociales que se reconocen por fuera de la institucionalidad del Estado como la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos, CONAIE. Sin embargo su creación se constituía como un espacio de lucha desde lo institucional para incidir en la estructura del Estado, esta vez como actores directos que reivindican los derechos políticos de los pueblos indígenas y de otros sectores sociales marginados. "Yo diría que el movimiento político Pachakutik, es un movimiento que creó la CONAIE sobre todo como una estrategia de lucha institucional que pueda hacerlos desde la participación en diferentes cargos desde el Estado…"[6].

Desde la concienciación de los derechos políticos, la participación electoral directa, tiene los objetivos de alcanzar el poder en toda la institucionalidad del Estado y constituirse así en una organización política del pueblo ecuatoriano, construida desde el aporte de diferentes sectores sociales. Su nacimiento estuvo mentalizado desde las organizaciones indígenas en confluencia con organizaciones sociales que tengan una misma tendencia ideológica y que respondan a los estratos sociales excluidos del país, más no con partidos políticos tradicionales. En este contexto Pachakutik se convierte en un espacio político que trasciende a nivel nacional como un espacio amplio y abierto, pero que se debe a las estructuras sociales indígenas y campesinas básicamente, por lo que replica las acciones de presión colectivas, principales estrategias de lucha del movimiento indígena contra el Estado.

> *... coordinar con las luchas extra institucionales en este caso desde la organización pero no como un fin sino como un medio para ir alcanzando los planteamientos, los objetivos que se persiguen en los pueblos indígenas desde las organizaciones; es*

6. Extracto de la entrevista realizada al Diputado del Congreso Nacional, Sr. Ricardo Ulcuango.

así que éste es un instrumento político para que desde los sectores que no tienen la posibilidad de participar, sobre todo desde la toma del Estado, entonces está este instrumento político. Por lo tanto yo diría que es un una herramienta para continuar luchando desde lo institucional, por un lado para poder participar democráticamente en las elecciones y alcanzar las autoridades, pero de esas autoridades luchar en coordinación con las organizaciones, entonces ésta es una herramienta, un medio para ir alcanzando los derechos y sobre todo los derechos y garantías que tienen los pueblos indígenas; pero no solamente los pueblos indígenas sino también de los sectores mas pobres del país que confía en este movimiento[7].

Práctica política de Pachakutik

a) Relación con las organizaciones sociales

Pachakutik es el resultado de la articulación de fuerzas del movimiento indígena, especialmente la CONAIE y los movimientos sociales como la Coordinadora Social de los Movimientos Sociales, y planteó el respeto y la reivindicación de sus particularidades mediante un espacio político propio. Para ello priorizan la construcción de un Estado plurinacional que busca constituirse como un espacio político que promueva la representación directa en los espacios de poder de los que menos tienen; y en sus orígenes plantea como una primera estrategia de participación, la intervención en los gobiernos seccionales, con la perspectiva de que la localidad es el mejor espacio para incidir en los cambios sociales y económicos.

Por su origen y su constitución, Pachakutik es una entidad política que debe responder a los objetivos que plantean los movimientos sociales, lo que genera un conflicto en la práctica política entre lo extra-institucional y la institucionalidad. La institucionalidad implica el respeto a las leyes, la creación de instrumentos jurídicos, planteamiento de propuestas al gobierno nacional, mientras que lo extra-institucional significa acudir desde su base social al llamado para realizar acciones de protesta contra la institucionalidad del Estado. Existe una suerte de acudir a la institucionalidad pública para el reconocimiento de sus derechos, lograr el beneficio para sus comunidades pero de desconocerla y no sentirse parte de ella; esta situación puede obedecer a que el Movimiento Pachakutik fue creado como una herramienta para satisfacer las demandas de sus representados, por lo tanto quienes llegan a ser autoridades del Estado mediante este instrumento deben responder a los objetivos y mandatos que plantean las organizaciones sociales. Esta situación constituye uno de los principales conflictos del movimiento, el mismo que se evidencia en el informe del bloque parlamentario del Pachakutik en su II Congreso Nacional, que plantea como objetivos el fortalecimiento del Pachakutik mediante la promoción de la participación social, la combinación de la protesta con las propuestas. Al respecto, el Diputado Ulcuango manifiesta:

7. Entrevista realizada al Diputado del Congreso Nacional, Sr. Ricardo Ulcuango.

El inicio del año 2000, se caracterizó por la lucha generalizada de los pueblos ecuatorianos en contra del neoliberalismo y la corrupción de Mahuad. Derrocando al Presidente y su gabinete. El Bloque Pachakutik mantuvo una actitud de respaldo a esta gesta histórica mediante el apoyo logístico y sobretodo una labor de información positiva de la lucha a través de los medios de comunicación. Nuestro respaldo al funcionamiento de los Parlamentarios de los Pueblos lo hicimos por escrito en la Escuela Politécnica Nacional. El Bloque en su conjunto no participó en la toma del Congreso y del palacio de gobierno, por las consecuencias que podrían derivarse en la aplicación del Código de Ética de la Legislatura.

Las organizaciones sociales actúan como vigilantes de la canalización de sus demandas a través de la participación política electoral y cumplimiento de sus demandas una vez que son elegidos como autoridades. Pachakutik actúa en el presente como un actor político de carácter nacional que busca responder a las necesidades de la sociedad ecuatoriana, especialmente de los sectores más pobres; cumpliéndose de esta forma su visión original de ser un movimiento amplio, incluyente; esta realidad hoy en día se manifiesta en documentos como el plan de gobierno democrático para el 2006 denominado "Plan de gobierno democrático del Estado Plurinacional" que entre sus postulados básicos recoge:

- Construir un modelo de desarrollo sustentable, solidario y soberano.
- Priorizar la inversión productiva con énfasis en la economía popular y comunitaria.
- Fomentar la integración regional latinoamericana y la inserción soberana en la economía mundial.
- Orientar la cooperación internacional al desarrollo y no a la sobre vivencia.

b) Debilitamiento de su base social y crisis de nuevos cuadros políticos

Uno de los principales puntos que ponen en evidencia el debilitamiento de Pachakutik constituye el debilitamiento de la fidelidad política de su base social. Uno de los principales aspectos que incide en este aspecto es la participación político electoral con el Gobierno de Sociedad Patriótica, en la medida que la estructura organizativa se vió afectada por la corrupción y desvinculación partidaria de los indígenas y no indígenas de la línea ideológica de Pachakutik, por responder a intereses del partido de gobierno. La estructura organizativa de la cual goza Pachakutik constituye su mayor capital social y político; sin embargo, Pachakutik ha subordinado las candidaturas para la primera magistratura de la República a estructuras políticas que no cuentan con una base social, que al contrario han sido creadas para y por el momento electoral, cuya principal fortaleza están sujetas a la figura profesional o pública del candidato presidencial. A partir de 1996 ha participado en las contiendas presidenciales en alianza con el Movimiento Nuevo País y Partido Sociedad Patriótica, espacios políticos no contaminados en ese entonces de la política tradicional porque fueron creados para el efecto.

El gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2002 surge de la alianza política electoral entre Partido Sociedad Patriótica con el Movimiento Pachakutik y el Movimiento Popular

Democrático. "La alianza se construye sobre un ideario radical, basado en la lucha contra la corrupción, el rechazo del neoliberalismo, la negativa a la integración del Área de Libre Comercio (ALCA) y la reivindicación de la soberanía, en relación a la Base Militar de los EEUU instalada en Manta"[8].

c) Crisis de representatividad

La representatividad de las autoridades del Pachakutik en la actualidad ha sido cuestionada especialmente por manejos irregulares en los que han incurrido algunos legisladores indígenas y no indígenas. Existe una suerte de justificación de estos hechos al argumentar que los vinculados no tienen trayectoria organizativa; sin embargo algunos de los implicados indígenas hicieron vida organizativa en las filiales de la CONAIE en la Amazonía. Lamentablemente se nota que los principios éticos y el fin de luchar por el bienestar de sectores olvidados, encuentra una debilidad frente a los intereses personales, por lo que los indígenas no se sienten representados por sus líderes.

A fin de mantener la credibilidad de las autoridades frente a los hechos de irregularidad y corrupción política, se recurrió a la sanción formal apoyado en el marco legal y constitucional del Estado y además la aplicación de la justicia comunitaria en algunos casos. En el primer caso fueron expulsados del Movimiento Político y destituidos del Congreso Nacional cinco diputados del bloque legislativo Pachacutik, de los cuales dos eran indígenas. En el segundo la aplicación de la justicia comunitaria se da en un legislador indígena, quien fue ortigado en un acto público una vez que se evidenció situaciones que lo implicaban con tráfico de influencias.

En el estudio se manifiesta una débil tendencia de mantenerse en la pureza étnica como una forma de evitar la corrupción, asociando a todo elemento externo que no sea indígena aquel que corrompe las prácticas políticas de los indígenas.

La deslealtad política y organizativa es otro factor que incide en la crisis de representatividad, que en muchos casos luego de haber construido su trayectoria en una organización de segundo grado de la CONAIE pasan a formar parte de las filas de partidos, no sólo de izquierda, sino inclusive de derecha. Sin embargo la presencia de indígenas en otros partidos es deslegitimada desde el conjunto del Movimiento Indígena, teniendo como parte de éste a la CONAIE y al Pachakutik al aducir que son representaciones aisladas como personas individuales y que no tienen una representación desde los pueblos indígenas. Pero además, muchos de los militantes de Pachakutik, entre indígenas y no indígenas se han desafiliado del movimiento para lograr sus objetivos de llegar a la reelección y lo hacen a través de otros partidos o movimientos políticos e inclusive crean un movimiento propio como lo hace el ahora Alcalde de Otavalo Mario Conejo.

---

8. Julio Echeverría, "Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003)". Documentos de Trabajo 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005. Pág. 20.

d) Misma práctica tradicional de los partidos políticos

En resumen Pachakutik, constituido como la expresión política de la diversidad cultural, ha caído en las mismas prácticas tradicionales de los partidos políticos, que lo demuestra susceptible a tropezar en la corrupción y la deslealtad política (cambio de camiseta), más aun cuando de por medio se priorizan intereses personales, lo que finalmente produce una debilidad institucional y política.

La debilidad institucional se manifiesta en varios aspectos:

a. Débil situación económica sostenida principalmente por las donaciones económicas de las autoridades elegidas por el movimiento.

b. Descuido en la aplicación de una política comunicacional que permita mantener articuladas a las bases políticas con sus autoridades: "Es un descuido compartido de la dirigencia nacional y provincial, no tenemos una política de comunicación propia, eso es grave, y la decisión que tomemos acá o en la CONAIE no es de ida y vuelta y eso no solo pasa en Pachakutik sino en todos los niveles con las autoridades también"[19].

c. Debilidad en la conducción política para la formulación de un plan de gobierno participativo que involucre a las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik, que tiene como consecuencia la desarticulación de las fuerzas que conforman el movimiento. Se han quedado en los enunciados ideológicos en el discurso: problema institucional

d. Débil seguimiento y rendición de cuentas al interno de las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik.

Análisis y conclusiones de la participación política de los pueblos indígenas

La participación política y ciudadana de los pueblos indígenas en el Ecuador se produce en un contexto de exclusión social manifiesta de forma estructural desde el Estado. Sin embargo, el movimiento indígena como un actor protagónico de los cambios políticos y sociales, logra promover una participación activa de este sector dentro de la política ecuatoriana.

Uno de los aspectos más relevantes evidentes como una constante del proceso de participación de los pueblos indígenas, es su relación antagónica y excluyente con el Estado, una muestra de aquello constituye la inclusión los pueblos indígenas como sujetos políticos, cuando recién tienen derecho a votar en 1979 con la apertura del sufragio hacia las personas que no sabían leer ni escribir. Sin embargo eso no significó que el Estado se preocupara por desarrollar una política electoral intercultural y promover una participación consciente, pues hasta el momento el Tribunal Supremo Electoral realiza pocas actividades para

9. Extracto de la entrevista realizada al profesor Gilberto Talahua, Coordinador Nacional del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik.

involucrar a este sector en la participación electoral y de esta forma poder cumplir en igualdad de condiciones con su derecho de elegir y ser elegidos.

El involucramiento de los pueblos indígenas dentro del Estado implicó un proceso de interiorización y reconocimiento como sujetos de derecho a participar en igualdad y de respeto a la diversidad cultural. Su participación política es parte del proceso de reivindicación cultural que llevaría a los indígenas a demandar y participar de los derechos políticos que les asisten como sociedades colectivas y como ciudadanos. En esa necesidad de ser reconocidos como sujetos de derechos colectivos y políticos, a partir de sus reivindicaciones propias, impulsan un proceso que los llevaría a ser reconocidos como un actor social nacional, defendiendo aspiraciones y necesidades para los pueblos indígenas al igual que para el conjunto de la sociedad, especialmente de aquellos más pobres del país.

Por su parte los partidos tradicionales han incluido dentro de sus plataformas políticas el tema indígena solamente como parte del discurso político que mejore su estrategia electoral, más no como una propuesta de solución democrática a los problemas que aquejan a los pueblos indígenas. Desde la filosofía de los partidos su planteamiento margina a la diversidad cultural, su visión de la administración de la sociedad ecuatoriana no contempla el desarrollo de una sociedad intercultural, al contrario manifiesta una administración del Estado poco participativa. En este contexto es necesaria la renovación de los partidos políticos, lo que implica la incorporación de la interculturalidad como un eje transversal del partido en sus plataformas.

El movimiento Pachakutik por su parte ha dado un espacio con absoluta libertad para incluir a quienes deseen ser militantes del movimiento, pero no logra tener un control de aquellos líderes, muy en particular de aquellos que no son indígenas y han llegado a cargos importantes, caso concreto del prefecto de Imbabura, Gustavo Pareja, quien habiendo participado anteriormente por otros partidos políticos llegó a Pachakutik y obtuvo la prefectura de la provincia. En búsqueda de la reelección para el siguiente período, abandonó las filas políticas y participó por uno de los más opuestos partidos al movimiento indígena, el Roldosista Ecuatoriano, PRE. Casos similares podemos encontrar de forma generalizada en todo el país. Aunque en el presente año, por voluntad propia, varios militantes mestizos se separaron del movimiento para conformar otros frentes políticos.

A pesar de las dificultades que la participación política de los pueblos indígenas evidencia, uno de los logros fundamentales constituye la democratización del poder. A partir de 1990, el Movimiento Indígena profundiza el cuestionamiento a la democracia, especialmente porque este sector no sentía estar representado en las estructuras del poder.

En 1996, este Movimiento en alianza con otros sectores organizados articulan un espacio de participación política que tiene como resultado el Movimiento Pachakutik. Este hecho histórico incidió en la transformación del escenario político del Ecuador, básicamente porque tienen acceso los sectores excluidos de la sociedad, fundamentalmente la diversidad cultural como uno de los actores decidores del desarrollo, constituyéndose de esta manera en uno de los aspectos incidentes en la democratización del poder.

Por su parte, Pachakutik en su accionar político ha demostrado formas de democratización del poder que se evidencia en algunos aspectos:

- **Participación política electoral a través de la articulación con los movimientos sociales:** entra al juego político en representación de los movimientos sociales y lucha por el poder que tradicionalmente estuvo en manos de unos pocos representantes; en consecuencia, Pachakutik es conducido por organizaciones sociales, principalmente la CONAIE y la Coordinadora de Movimientos Sociales que forman parte del Consejo Directivo y a su vez son la base social política de su estructura.
- **Implementación de una democracia participativa:** la institucionalización de las Asambleas Cantonales para incorporar a la sociedad civil en la toma de decisiones, demuestra la acción de los alcaldes indígenas y su éxito en la gestión local, con el cual articula el ejercicio de la función pública en correspondencia con las necesidades del pueblo y mejora la participación y el control social.
- **Democracia representativa:** la diversidad cultural tiene acceso a la estructura de representación del poder en el Estado. Si antes los indígenas eran utilizados como escaleras o rellenos para el registro de las listas, promoviendo el ascenso de otros al poder, ahora su participación desde el poder en los gobiernos locales se constituye en una nueva alternativa, porque la aplicación de prácticas políticas implementadas como alcaldes indígenas no solo es un referente sino ha sido implementado por otras autoridades que no son indígenas.

Los aspectos señalados como prácticas democratizadoras impulsadas en uso del poder, es compartido con la colectividad quienes se constituyen en corresponsables del desarrollo de su comunidad. "En las sociedades liberales burguesas, gane quien gane las elecciones, el pueblo siempre pierde. La democracia se restringe al derecho al voto, un instrumento a través del cual, el ciudadano emite un cheque en blanco a favor de su candidato, asumiendo sin participación alguna, pasivamente, la corresponsabilidad de su gestión"[10].

La visión política del movimiento Pachakutik, en función del ejercicio de autoridad, revitaliza conceptos éticos basados en la cosmovisión indígena. Esta percepción se manifiesta principalmente en el ejercicio del poder local, por su noción de rendición de cuentas y una visión diferente de las autoridades locales: cercano, accesible y de servicio a la comunidad. Por lo tanto, está interconectado con la sociedad pluricultural y constituyen parte de los cambios logrados desde la participación política del movimiento indígena los cuales son el capital social del movimiento que sus autoridades deben potencializar para la revitalización de su participación en la política ecuatoriana.

10. Aragort Solórzano, Yubirí. "La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado Mérida)". Revista *Fermentum*, No. 41, año 14, septiembre-diciembre 2004.

Bibliografía

ARAGORT SOLÓRZANO YUBIRÍ, La democratización en los espacios de poder local y el clientelismo político: Parroquia Osuna Rodríguez (Municipio Libertador del Estado de Mérida), Revista *Fermentum*, No. 41, año 14, septiembre-diciembre, 2004.

ASOCIACIÓN PAZ Y ESPERANZA, documento titulado Informe Alternativo sobre el convenio 169 de la OIT Pag. 2. Realizado sobre el caso del Perú que será presentado ante la Organización Internacional del Trabajo - OIT.

CORPORACION AGROPECUARIA, Ley Orgánica de Elecciones, Reglamento, Legislación Conexa, Talleres de la Corporación de Estudios y Publicaciones, 2da edición, Quito, 2004.

ECHEVERRIA JULIO, Sistema de gobierno y consociativismo en el Ecuador (2002-2003) Documentos de Trabajo 2, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

FUNDACION Q´ellkaj y CEPAM, Documento "Percepción Electoral de los indígenas y mujeres en el Ecuador".

FUNDACIÓN Q´ELLKAJ, Documento, OBSERVACION ELECTORAL INTERCULTURAL, Elecciones Seccionales - Ecuador 2004.

GACETA CONSTITUCIONAL, Constitución Política de la República del Ecuador, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, VI Censo de Población y V de Vivienda 2001: Resultados Definitivos, Población que se declaró indígena, 2001.

Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik - Nuevo País. Plan de Gobierno Democrático del Estado Plurinacional 2006. "Iniciar lo irreversible".

PRE, Declaración de principios ideológicos, estatutos y Programa de Gobierno Proyecto Político de la CONAIE. Quito, diciembre de 1997.

México

Participación política indígena:
El caso de México. Exploraciones iniciales

Equipo de trabajo CIESAS*

Esta ponencia es una apretada síntesis de un amplio estudio sobre la participación política de los pueblos indígenas impulsado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. A grandes rasgos, el estudio tiene como objetivo central crear conocimiento especializado, sentar las bases, sobre el comportamiento político de los pueblos indígenas y sobre la relación de éstos con el Estado. El estudio es regional; paralelamente al caso mexicano, el IIDH ha impulsado el estudio para los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. Todos ellos se presentaron en el V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica (RELAJU), que tuvo lugar en Oaxtepec, Morelos, México, los días 16 a 20 de octubre de 2006.

El contexto regional

América Latina comparte y tiene un origen común en la historia de colonización. Durante más de tres siglos y medio los Estados de la región –coloniales y republicanos–, a través de sus diversas formas y tipos de gobierno, fueron el instrumento más eficaz para la destrucción y desarticulación de las culturas y los pueblos indígenas y originarios como ejecutores de políticas de sometimiento, abuso, humillación, despojo, explotación y genocidio.

El Estado moderno que se consolida con las revoluciones liberales entre los siglos XIX y XX asume la misión de asegurar la paz y el mayor grado de bienestar posible, dentro de un modelo de relación que garantiza derechos civiles y fomenta la participación en la toma de decisiones públicas. Este proceso incluye de manera tardía y marginal a los indígenas y se da de diversas maneras en los países de la región, buscando por lo general disolver las formas comunales de propiedad agraria y de asociación social y ofreciendo a los indígenas un trato individual e igualitario –al menos en teoría– en cuanto a la garantía de sus derechos.

Por muy diversas circunstancias, desde mediados de la década de los treinta del siglo anterior, ese tratamiento individual e igualitario

---

* Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México. Francois Lartigue Menard y Francisco García Olsina.

que se da a los indígenas muestra su ineficacia y empieza a ser reemplazado por una política que los considera como un conjunto diferenciado del resto de la sociedad, considerando que es necesario un tratamiento específico, al menos mientras se consigue su plena conversión en ciudadanos de los Estados nacionales a los que pertenecen. Surge entonces el indigenismo como una propuesta ideológica y cultural que irá dando paso a una estrategia o política de acción pública que estará presente hasta casi el final del siglo XX.

El indigenismo, en tanto estrategia estatal para ordenar su relación con los pueblos indígenas, se desarrolla regionalmente desde mediados del siglo XX como un quehacer unilateral (desde el Estado), unidireccional (hacia los indios) y de propósito único (incorporarlos a la nación), que busca sustituir los rasgos culturales de las comunidades indígenas por aquellos considerados comunes y constitutivos de la nacionalidad y opera mediante la castellanización, la educación escolarizada, la generalización de la agricultura y la manufactura intensivas y comerciales, la dotación de servicios y la incorporación al mercado interno. Para llevar adelante esta estrategia, en varios países se crean institutos indigenistas u otras dependencias equivalentes, que por muchos años se mantuvieron enlazadas por medio del Instituto Indigenista Interamericano compartiendo asistencia técnica e influencias de origen principalmente mexicano y norteamericano. En los años ochenta, estas instituciones empiezan un ciclo de virtual agotamiento y desde temprano en los noventa son reemplazadas por instancias de un carácter relativamente distinto[1].

La emergencia de los movimientos étnicos a partir de 1980 y el virtual agotamiento de los procesos de reforma agraria, provocaron la búsqueda de una nueva forma institucional de atender los problemas indígenas. En algunos países se optó por la vía de revitalizar los institutos indigenistas (Bolivia, Guatemala, Perú) y en otros mediante la creación de nuevos mecanismos de atención y gestión (Colombia, Chile, Ecuador, Nicaragua, Panamá). En los primeros años de la década de los ochenta en algunos países de la región los institutos indigenistas fueron reemplazados por oficinas nacionales de asuntos indígenas con funciones de coordinación interinstitucional que tenían a su cargo la relación con las organizaciones y se constituyeron en interlocutores del movimiento indígena. Algunas de estas instituciones asumieron además tareas de preparación de nueva legislación y desarrollaron tareas relacionadas con asuntos de carácter normativo (acceso a la justicia, regularización de títulos agrarios, entre otros).

Para la década de los noventa, el indigenismo se había convertido en un espacio institucional en el cual se organizaba la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas. En este espacio, además y cada vez de manera más evidente, estaban ya presentes las instituciones privadas de desarrollo social (las ONG de diverso signo), las iglesias, los organismos y agencias internacionales de cooperación y, en unos países más que en otros, las fuerzas armadas y los partidos políticos.

En este espacio, la política para los pueblos indígenas se había tornado multilateral, pluridireccional (con actores y políticas diferenciadas) y de múltiples propósitos. En algunos

1. Diego Iturralde ha desarrollado estas ideas en diversos textos.

países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal, el acceso a los espacios de acción política, el ensanchamiento de los espacios de participación política y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena.

Lo anterior muy probablemente será posible constatarlo en las exposiciones de nuestros colegas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú. Pero, en todo caso, ya ha sido posible constatarlo a partir de los informes presentados por los países asistentes a la Segunda Reunión Intergubernamental sobre Derechos y Políticas Públicas para los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (México D.F., agosto de 2005). En estos informes se puede observar con claridad que desde los últimos años de la década de los ochenta y comienzos de los noventa se inició un proceso de modernización de los Estados nacionales en América Latina, en función del cual se han dado importantes cambios jurídicos y políticos, incluyendo sendas reformas constitucionales en casi todos los países de la región. La institucionalización contemporánea de estos avances apenas empieza a mostrar sus resultados. En efecto, al calor de las reformas constitucionales y legales, en casi todos los países se han establecido instituciones públicas de nuevo cuño. Cada una de las cuales representa una tendencia de institucionalización de la política para los pueblos indígenas.

Sobre estos pasos dados en materia de pueblos indígenas en América Latina, la promulgación de reformas constitucionales y leyes han generado la puesta en marcha de numerosos programas que pretenden dar atención integral a las problemáticas de la población indígena; y, en muchos casos, se han creado también instituciones específicas como instancias impulsoras de desarrollo. Sin embargo, no todas esas iniciativas establecen un mandato claro o referencias explícitas al establecimiento de políticas públicas, en el sentido de políticas de Estado. En algunos países de la región se reportan esfuerzos por establecer leyes e instancias, con participación de los pueblos indígenas, que preparen e impulsen planes nacionales de desarrollo y atención de demandas.

Algunos de estos esfuerzos se han expresado en modificaciones a los marcos constitucionales, normativos y legales; creación de ministerios, vice-ministerios, institutos, agencias y comisiones especializadas en los asuntos indígenas; creación de espacios institucionales de coordinación de las políticas con incidencia en las poblaciones indígenas; definición de políticas específicas dirigidas a los pueblos indígenas, en materias como salud, educación, desarrollo, tierras, medio ambiente; realización de esfuerzos sistemáticos por dotarse de información pertinente sobre la situación de los pueblos indígenas, como instrumento para la toma de decisiones de política pública; creación de mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas, algunos de los cuales han quedado consagrados en instrumentos legales; incorporación de nuevos enfoques conceptuales y metodológicos, y creación y aplicación de procedimientos y estrategias de intervención pertinentes y particularizadas a la realidad indígena, a través de la definición e implementación de planes, programas y/o proyectos de diverso alcance, naturaleza y contenidos.

Ciertamente se reconoce que hay un avance importante en lo que se refiere al posicionamiento de la problemática de los pueblos indígenas como una preocupación central del Estado.

Se reconoce también la existencia de un desarrollo legal e institucional cada vez más vigoroso. Sin embargo, no se puede dejar pasar un aspecto aún pendiente: la participación plena de los pueblos indígenas, tanto en la generación y aplicación de leyes, como en las estructuras de mando de las instituciones creadas y en la planeación de políticas públicas. En distintos foros internacionales, como la VI Asamblea General del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, celebrada en Santiago de Chile, en junio de 2004 y Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas, celebrada en Brasilia, Brasil en noviembre de 2004, se ha escuchado este legítimo reclamo por parte de los delegados de los distintos pueblos indígenas de la región, así como de parte de los especialistas internacionales asistentes a estas reuniones.

Un hecho irrefutable es que estas transformaciones y avances en gran medida son el resultado de las luchas llevadas a cabo durante años por los pueblos y organizaciones indígenas. Éstos han ido ganando espacio frente a los Estados y constituyéndose en actores protagónicos y sujetos de las políticas que les están dirigidas, ocupando incluso, en varios de los países de la región, cargos directivos del más alto nivel en la institucionalidad del Estado, tanto en el ámbito de los gobiernos centrales, como en otros niveles territoriales de la administración. De hecho, la aún incipiente apertura de espacios de participación ha permitido, por una parte, visibilizar las problemáticas de los pueblos indígenas y, por otra, el desarrollo de procesos de diálogo político a los que los pueblos y sus organizaciones concurren con sus propias visiones, prioridades, demandas y propuestas.

No es casual que este proceso de cambios y de reformas, que han tenido en la mayoría de los casos un impacto positivo para los pueblos indígenas, coincidan con la recuperación del sistema democrático en algunos de los países de la región y la declaración del decenio indígena por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Diego Iturralde afirma a este respecto:

> *Efectivamente y casi sin excepciones, en los países de la región las expresiones de fortalecimiento de las identidades indígenas y de su emergencia en movimientos sociales en el último cuarto del siglo pasado ocurren en los momentos de transición de regímenes autoritarios a regímenes democráticos. Es más, hacen parte de tales transiciones. Los Acuerdos de Paz allí donde la condición precedente fue la guerra civil o la confrontación armada, y las reformas constitucionales y legales donde la salida ocurrió por esta vía, incorporaron siempre algún tipo de reconocimiento de la diversidad étnica y la declaración de algunos derechos y garantías para los pueblos indígenas; la reforma de la institucionalidad pública reemplazó los viejos institutos indigenistas por un abanico de varios tipos de entidades a cargo de las políticas sectoriales; y alguna suerte de diálogo fue impulsada (o impuesta) como elemento central de la relación entre los operadores públicos y los líderes de las organizaciones indígenas.*
>
> *Las dinámicas antes indicadas ocurrieron de formas muy variadas según los países, dependiendo de un sinnúmero de factores entre los cuales cabe destacar: la densidad relativa de la población indígena respecto de la población nacional, la extensión e*

importancia de los territorios tradicionalmente ocupados por estos pueblos, la fuerza y la beligerancia de las movilizaciones, las necesidades del reestablecimiento de la paz y de la reparación de los daños de la guerra, entre otros. En algunos casos se puede reconocer claramente que fue la presión indígena la que puso en marcha o consiguió reconocimientos y reformas. En otros parece haber dominado la dinámica de reforma y modernización de Estado. En todos los casos pesó de un modo importante la influencia de la comunidad internacional y algunos logros se alcanzaron con su cooperación técnica y financiera.

Los resultados, quince años después, se pueden resumir –entre otros– en el establecimiento, aun incompleto pero progresivo, de un régimen jurídico que reconoce derechos para las personas y para los pueblos indígenas, que no les habían sido cabalmente reconocidos con anterioridad, y en un nivel de articulación de estas personas y pueblos a la vida pública que no existía medio siglo antes[2].

Ahora bien, a las organizaciones indígenas les cabe un rol protagónico no solamente en el ejercicio de presiones que han contribuido a la generación de los cambios legales e institucionales que se han reseñado. También han sido y son responsables de la formulación de propuestas sobre el orden legal, el marco institucional y la elaboración de políticas públicas, tanto como de la administración de los logros que han conseguido en algunos países, tanto en el desempeño al frente de instituciones públicas del ramo (ministerios, consejos, direcciones nacionales), en la función como miembros de los órganos legislativos y en la gestión de los gobiernos locales para los cuales han resultado electos.

En una apretada generalización se podrían señalar las siguientes características que las organizaciones demandan de las políticas públicas y de las instituciones para considerar que realmente responden a sus planteamientos e intereses: a) políticas e instituciones basadas en el más amplio y explícito reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas al más alto nivel del orden jurídico; b) espacios de participación real y efectiva de los pueblos indígenas en diversos niveles y para diversos campos; c) instituciones del alto nivel, con participación (y representación) directa de los pueblos indígenas; con capacidad de incidir en el establecimiento y ejecución del conjunto de las políticas sectoriales; y con mandato de vigilancia del cumplimiento de las responsabilidades del sector público; d) instituciones y programas debidamente financiados de modo sostenible; e) establecimiento de políticas públicas específicas para la atención de las problemáticas de los pueblos indígenas; y de políticas generales que contribuyan a mejorar la relación intercultural en el conjunto de la nación; y f) seguimiento, continuidad y ajustes de acuerdo con los tiempos y la demanda real.

En el largo camino del desarrollo y de la aplicación de políticas públicas, se puede afirmar que los países de América Latina están dando los primeros pasos. Algunas instituciones

2. Iturralde G., Diego A., "Democracia, ciudadanía y pueblos indígenas", texto presentado en la Conferencia Internacional: "Democratizando la democracia: Pueblos Indígenas y Partidos Políticos". Programa Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA. Guatemala, 13 y 14 de septiembre de 2005.

vienen adoptando y poniendo en funcionamiento modelos de corresponsabilidad, que van conquistando progresivamente mayor incidencia en la vida nacional. Los financiamientos son aún insuficientes y poco sostenibles en el tiempo. Hay planes y programas específicos para indígenas, pero muy pocos esfuerzos por la multiculturalidad.

Finalmente, el proceso de reconocimiento y respeto de los derechos de los pueblos indígenas ha implicado un desarrollo conceptual paralelo de algunas categorías jurídicas. Así, vemos que existe un concepto de pueblo, pero a la par existe otro de pueblo indígena; existe un concepto de territorio y a la par existe otro de territorio indígena y parecería que caminamos en esa misma dirección con el concepto de autodeterminación. En cualquier caso, precisar el contenido de un concepto o el alcance de un término jurídico ha permitido la posibilidad de acuerdos entre pueblos indígenas y Estado.

El camino por recorrer, sin embargo, aún es largo y en él existen obstáculos que es necesario vencer.

Para reflexionar acerca de la participación política indígena: consideraciones sobre el estudio

Nos gustaría exponer, de manera muy sucinta, los elementos centrales de esta investigación. La investigación contempla 4 variables:

Variable 1: Legislación y reglamentación electoral, en relación con la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política y, en particular, en contiendas electorales.

Variable 2: Modelos y mecanismos electorales, administrativos y prácticos, en relación con el ejercicio del sufragio –activo y pasivo– por parte de los indígenas.

Variable 3: Aprovechamiento, por parte de movimientos, organizaciones y candidaturas indígenas, de los recursos legales y reglamentarios y de los modelos y mecanismos electorales –administrativos y prácticos– para mejorar las oportunidades de participación indígena, como electores y como candidatos.

Variable 4: Resultados del desempeño electoral indígena.

Cada variable del componente de la investigación fue abordada por separado. La intención final es la de acumular información suficiente por cada una de las variables para desarrollar un análisis de la situación actual de la participación política indígena en México. Las cuatro variables de este estudio encierran una lógica: desagregar el análisis sobre la participación política (y electoral) indígena, caminando de lo particular a lo general, de lo normativo a lo práctico, de lo documental a lo empírico.

El caso mexicano

1992 marca una nueva época en la relación del Estado mexicano con los pueblos indígenas. Es en este año en que en México se reconoció, en su Constitución, el carácter de nación

pluricultural. A partir de este momento se inició un largo camino hacia el reconocimiento constitucional de derechos para los pueblos indígenas. En el año de 2001 se lleva a cabo la reforma constitucional que derivó en la paulatina aprobación de una buena batería de derechos para los pueblos indígenas.

Para México, este es un hecho de una gran importancia, pues sobre la base de esta codificación de derechos los pueblos tendrán mayores y mejores oportunidades para determinar libremente su condición política, su desarrollo económico, social y cultural, así como el derecho a conservar y reforzar sus propias identidades y sus sistemas jurídicos, manteniendo, a la vez, sus derechos a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado mexicano. En aquel momento, 2001, se estableció que para hacer efectivos y extensivos estos derechos, las entidades federativas deberían garantizar, en sus constituciones, su cabal cumplimiento y asegurar la participación de los pueblos indígenas. En este proceso nos encontramos ahora.

Existen todavía asuntos pendientes, como el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y un gran diálogo sobre el reconocimiento a sus territorios. Además de que sean atendidos los reclamos históricos de los pueblos por servicios y derechos que otros mexicanos ya tienen resueltos como lo son el derecho a la salud, a la educación, al desarrollo, a la preservación de su patrimonio cultural y la propiedad intelectual de sus sabidurías y conocimiento ancestral. Es decir, la igualdad en las oportunidades y el final de la discriminación.

Los pueblos indígenas en México

La nación mexicana, presenta un panorama social altamente diversificado. Los pueblos indígenas son quienes más contribuyen con su patrimonio a la riqueza de la nación. Estos pueblos están integrados por más de doce (12) millones de personas, constituyen más de la décima parte de la población mexicana, están distribuidos en cerca de veinte mil localidades, representan la mayor riqueza de la nación y son los que más aportan en recursos humanos, naturales, territoriales y culturales, a pesar de ser los más pobres de los mexicanos.

- En doce entidades se concentran 5.4 millones de hablantes de lengua indígena (HLI), los restantes 678,000 están diseminados en el resto de los estados.
- 803 son los municipios indígenas en México. Aunque en 2,330 de 2,428 municipios se registraron HLI en 1995.
- México ocupa el octavo lugar en el mundo entre los países con la mayor cantidad de pueblos indígenas.
- En México se hablan más de cien lenguas, de las cuales los pueblos indígenas aportan a esta riqueza cuando menos sesenta.
- México tiene una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados. Los mexicanos indígenas poseen, en las regiones en las que viven, una superficie que abarca la quinta parte del territorio nacional.

- El 70% de los recursos petroleros se extrae de yacimientos marinos y terrestres del trópico mexicano. Los más importantes corresponden a los estados de Campeche, Tabasco y Chiapas, en municipios con una fuerte presencia indígena.
- Las principales presas hidroeléctricas del país: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán se ubican y abastecen de agua de los territorios indígenas.
- Los ejidos y comunidades agrarias en municipios indígenas tienen en propiedad el 60% de la vegetación arbolada, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.
- Los pueblos indígenas aportan el 67% de su población ocupada a las actividades agrícolas, mientras que el resto de la nación sólo colabora con menos del 22% de ella.
- Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas. Muchas de ellas, son territorios sagrados y ceremoniales, con zonas arqueológicas que los pueblos indígenas reclaman como suyas.

Algunos números	
Población total en México	97,483,412
Estimación global de la población indígena CONAPO-INI	12,707,000
Población Indígena	10,253,627
Porcentaje	10.5%
Población de cinco años y más hablante de lengua indígena	6,044,547
Porcentaje	7.1%
Población no hablante de lengua indígena y estimada como indígena	4,209,080
Total de municipios de México	2,443
Total de municipios indígenas o con presencia de población indígena	871
Porcentaje	35.7%
Municipios con 70% y más de población indígena	481
Porcentaje	19.7%
Municipios con 40 a 69% de población indígena	174
Porcentaje	7.1%
Municipios con menos de 40% de población indígena y más de 5,000 indígenas	190
Porcentaje	7.8%
Municipios de menos de 40% de población indígena y menos de 5,000 indígenas con presencia de hablantes de lenguas con menos de 5,000 hablantes (lenguas minoritarias)	26
Porcentaje	1.1%
Municipios con población indígena dispersa	1,542
Municipios sin población indígena	30
Población total de los municipios indígenas o con presencia de población indígena	56,586,584
Población indígena en municipios indígenas o con presencia de población indígena	9,345,113
Porcentaje	91.1%
Total de localidades en México	199,369

Localidades con 70% y más de población indígena	17,436
Porcentaje	8.7%
Población indígena en localidades con 70% y más de población indígena	5,839,400
Porcentaje	56.9%
Localidades con 40% a 69% de población indígena	3,971
Porcentaje	2.0%
Población indígena en localidades con 40% a 69% de población indígena	1,053,488
Porcentaje	10.3%
Localidades con 1% a 39% de población indígena	31,624
Porcentaje	15.9%
Población indígena en localidades con 1% a 39% de población indígena	3,360,739
Porcentaje	32.8%
Localidades con 70% y más de población indígena y menos de 100 habitantes	8,263
Porcentaje	47.4%
Localidades con 70% y más de población indígena y de 100 a 499 habitantes	6,367
Porcentaje	36.5%
Localidades con 40% a 69% de población indígena y menos de 100 habitantes	2,019
Porcentaje	50.8%
Localidades con 40% a 69% de población indígena y de 100 a 499 habitantes	1,255
Porcentaje	31.6%
Localidades con menos de 40% de población indígena y menos de 100 habitantes	8,088
Porcentaje	25.6%
Localidades con menos de 40% de población indígena y de 100 a 499 habitantes	12,349
Porcentaje	39.0%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “muy alto”	295
Porcentaje	33.9%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “alto”	363
Porcentaje	46.5%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “medio”	87
Porcentaje	10.0%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “bajo”	45
Porcentaje	5.2%
Municipios indígenas o con presencia de población indígena con grado de marginación “muy bajo”	81
Porcentaje	9.3%
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con agua entubada	64.0%
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con electricidad	83.1%
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena con piso de tierra	43.7%
Porcentaje de viviendas particulares habitadas por población indígena que cocinan con leña	62.4%

Fuente: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, www.cdi.gob.mx

Los hallazgos más relevantes

1. **Disposiciones constitucionales explícitas que establecen el derecho de los indígenas a la participación política tanto en la vida pública nacional como en procesos electorales y ser elegidos a cargos de elección popular**

Legislación indígena nacional

La nación mexicana ocupa el octavo lugar en el mundo en cuanto a diversidad cultural; los pueblos indígenas integran cerca del 12.7% de la población nacional, distribuidos en cerca de veinte mil localidades.

En México encontramos una gran diversidad de sistemas normativos internos que permiten la convivencia de los integrantes de las comunidades y la resolución de sus conflictos internos, contribuyendo con ello a la paz social.

Desde 1990, se firmó en México el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, que por remisión al artículo 133 constitucional forma parte de la ley suprema de nuestro país. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en el artículo 2º, los derechos de los pueblos indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la federación, los estados y los municipios para el ejercicio efectivo de los mismos.

El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en sus pueblos indígenas tiene gran relevancia porque eleva a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. Estos derechos tienen la característica específica de dirigirse a un sujeto colectivo que mantiene su identidad cultural diferenciada que se manifiesta a través de características específicas.

En México, a partir del año 2001 se han modificado varias leyes reglamentarias con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos indígenas e instrumentar los mecanismos jurídicos que permitan su ejercicio. A partir de la reforma al Artículo 2° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, el 14 de agosto de 2001, con relación al reconocimiento de derechos indígenas, algunas entidades federativas han impulsado reformas a sus constituciones locales para adecuarlas a lo establecido en el precepto señalado. Es importante mencionar, sin embargo, que varias entidades ya reconocían los derechos indígenas en sus constituciones, ello con base a lo establecido con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y anteriores, también en el primer párrafo del Artículo 4° Constitucional (actualmente derogado), y que aún no han sido actualizadas. Asimismo algunas Constituciones que fueron reformadas después de 2001 en relación con el contenido del último párrafo del Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Hemos dividido este trabajo de compilación legislativa en normas constitucionales federales y estatales. Leyes específicas sobre pueblos indígenas a nivel nacional y estatal. Normas y reglamentación en materia electoral que se refieren a pueblos indígenas a nivel

federal y estatal. Las leyes y normas que han sido consideradas para este estudio, son todas aquellas que de alguna manera abren algún espacio de participación política a los pueblos indígenas.

En cuanto a las leyes específicas sobre pueblos indígenas y participación política a nivel nacional y estatal, los resultados de una exhaustiva revisión de la legislación mexicana arrojan los siguientes datos:

A nivel nacional:

Instrumento	Artículo y/o nombre de la ley
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Artículo 2 Artículo 27 Artículo 115
Leyes Federales	Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas
Leyes electorales	En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no existen disposiciones específicas sobre pueblos indígenas.

A nivel estatal:

	Constituciones locales	Leyes estatales	Leyes electorales estatales[3]
Aguascalientes			
Baja California		Ley de Fomento a las Artesanías Indígenas de Baja California	
Baja California Sur	Artículo 8		
Campeche	Artículo 7	Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche Ley de Fomento de las Actividades Artesanales del Estado de Campeche	
Chiapas	Artículo 13 Artículo 48 Artículo 55 Artículo 57	Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas	

3. Todos los estados de la República cuentan con una ley electoral; en este cuadro sólo hacemos mención de las que contemplan específicamente a los pueblos indígenas.

A nivel estatal:

	Constituciones locales	Leyes estatales	Leyes electorales estatales
Chiapas	Artículo 13 Artículo 48 Artículo 55 Artículo 57		
Chihuahua	Artículo 8 Artículo 9 Artículo 10 Artículo 64 Artículo 143 Artículo 144	Ley de Patrimonio Cultural del Estado de Chihuahua Ley de la Coordinación Estatal de la Tarahumara	
Coahuila	Artículo 7 Artículo 8 Artículo 158-B Artículo 158-C		
Colima			
Distrito Federal			
Durango	Artículo 1 Artículo 2 Artículo 55 Artículo 110		
Estado de México	Artículo 5 Artículo 17	Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México Ley que crea el organismo público descentralizado denominado Consejo Estatal para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas del Estado de México	
Guanajuato	Artículo 1		Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato
Guerrero	Artículo 10 Artículo 75 Artículo 76 Artículo 76 Bis		

	Constituciones locales	Leyes estatales	Leyes electorales estatales
Hidalgo	Artículo 5		
Jalisco	Artículo 4 Artículo 81		
Michoacán	Artículo 3	Reglamento Interior de la Coordinación Interinstitucional para la Atención a los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Michoacán	
Morelos			
Nayarit	Artículo 6 Artículo 7 Artículo 115		Ley Electoral del Estado de Nayarit
Nuevo León	Artículo 1 Artículo 2		
Oaxaca	Artículo 12 Artículo 16 Artículo 25 Artículo 29 Artículo 112 Artículo 113 Artículo 126 Artículo 127	Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca	Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca
Puebla	Artículo 11		Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla
Querétaro	Artículo 4 Artículo 12 Artículo 41		Ley Electoral del Estado de Querétaro
Quintana Roo	Artículo 13 Artículo 153		Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí
San Luis Potosí	Artículo 9 Artículo 18		
Sinaloa	Artículo 13		
Sonora	Artículo 1 Artículo 136		Código Electoral para el Estado de Sonora

	Constituciones locales	Leyes estatales	Leyes electorales estatales
Tabasco	Artículo 1 Artículo 2 Artículo 4 Artículo 36 Artículo 51 Artículo 64 Artículo 65 Artículo 74 Artículo 75 Artículo 76		Código Electoral del Estado de Tabasco
Tamaulipas			
Tlaxcala	Artículo 54 Artículo 10 Artículo 87	Ley Municipal del Estado de Tlaxcala	Código de instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala
Veracruz	Artículo 5 Artículo 10 Artículo 71		
Yucatán	Artículo 30 Artículo 85		
Zacatecas			

2. Normativa electoral que de manera implícita (o indirectamente) establece espacios de participación electoral indígena (candidaturas independientes, jurisdicciones especiales, mecanismos de acción afirmativa para indígena en general)

El aspecto más relevante en este rubro es, sin lugar a duda, la nueva distritación electoral mexicana y, con ella, la creación de 28 distritos de mayoría de población indígena

En febrero de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó una nueva delimitación de los 300 distritos electorales federales en que se divide el territorio nacional. Esta nueva delimitación dio origen a veintiocho distritos con un porcentaje de población indígena superior al 40%. Estos nuevos distritos se distribuyen en once entidades federativas (Campeche, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán). La siguiente tabla refleja su ubicación:

Estado	Número de distritos	Clave y cabecera de distrito	Población indígena
Campeche	1	Distrito 01 (Campeche)	40.54%
Chiapas	4	Distrito 01 (Palenque)	71.93%
		Distrito 02 (Simojovel)	75.98%
		Distrito 03 (Ocosingo)	64.77%
		Distrito 05 (San Cristóbal)	72.41%
Estado de México	1	Distrito 09 (Ixtlahuaca)	49.65%
Guerrero	1	Distrito 05 (Tlapa)	83.53%
Hidalgo	2	Distrito 01 (Huejutla)	78.06%
		Distrito 02 (Ixmiquilpan)	45.83%
Oaxaca	8	Distrito 01 (Tuxtepec)	40.58%
		Distrito 02 (Teotitlán)	89.08%
		Distrito 04 (Tlacolula)	76.83%
		Distrito 05 (Tehuantepec)	41.33%
		Distrito 06 (Tlaxiaco)	62.53%
		Distrito 07 (Juchitán)	63.88%
		Distrito 10 (Miahuatlán)	42.50%
		Distrito 11 (Pinotepa)	43.27%
Puebla	3	Distrito 01 (Huauchinango)	41.80%
		Distrito 04 (Zacapoaxtla)	80.28%
		Distrito 16 (Ajalpan)	57.56%
Quintana Roo	1	Distrito 02 (Othón P. Blanco)	47.35%
San Luis Potosí	1	Distrito 07 (Tamazunchale)	74.32%
Veracruz	3	Distrito 02 (Tantoyocan)	73.04%
		Distrito 06 (Papantla)	52.32%
		Distrito 18 (Zongolica)	52.16%
Yucatán	3	Distrito 01 (Valladolid)	89.59%
		Distrito 02 (Progreso)	61.41%
		Distrito 05 (Ticul)	84.23%

Por su distribución geográfica, estos nuevos distritos están integrados por los siguientes pueblos indígenas de México: chinanteco, chol, cuicateco, huasteco, maya, mazateco, mazahua, mixe, mixteco, nahua, ñhañhö, tepehua, tlapaneco, tojolabal, triqui, tzeltal, tzotzil, zapoteco y zoque. Un aspecto importante de destacar es que debido a la dispersión territorial, a la existencia de fronteras estatales y al criterio de 40% o más de población indígena, esta nueva distritación no incluyó a otros pueblos indígenas como: cora, huichol, purépecha, seri, tarahumara.

3. Participación política indígena en el ámbito electoral. Comportamiento electoral

En esta sección tan sólo incorporaremos, por razones de espacio, un par de reflexiones en torno a tres cuestiones fundamentales sobre la participación político-electoral de los pueblos indígenas: la participación y la abstención, el comportamiento electoral y las formas propias de ejercicio político de los pueblos indígenas.

Participación[4]

Los resultados electorales nos indican que en la mayoría de los distritos y secciones indígenas la participación indígena no es baja; incluso en algunas secciones y regiones es de las más altas. No deja de influir en ello el hecho de que el voto en comunidades indígenas opere como voto corporativo.

La tendencia de participación y voto corporativo en comunidades indígenas no depende de la influencia de un sólo partido, en este caso del PRI como partido de dominio estatal, sino en general del modelo de multipartidismo en el que, según las trayectorias o influencias de un partido en una localidad o región, la población suele afiliarse a éste. Aspecto que por lo demás es parte misma de un régimen de partidos: Captar afiliados, simpatizantes o militantes. Otra situación resulta correlativa al voto comunitario, que es el caso de las comunidades divididas.

En muchos casos la competencia abigarrada entre las partes elevará sin duda la participación electoral. Participación que suele estar en un contexto de gran rechazo al rival electoral y suele ser fuente de conflictos postelectorales.

Cabe destacar también:

- La similitud existente entre las irregularidades identificadas en los distritos electorales indígenas y las detectadas en los distritos donde la presencia indígena es mínima o inexistente. Esto significa que las modalidades de compra y coacción del voto (prácticas corporativas y clientelares), las formas de intervención indebida de los gobiernos federal, estatal o municipal en las campañas electorales, y las conductas proselitistas ilícitas denunciadas o impugnadas en las sentencias analizadas, no evidencian una relación directa con las formas de organización política y los aspectos normativos de los pueblos indígenas.
- Aunque de los asuntos analizados no se han identificado indicios claros de esta relación causal entre conductas ilícitas y prácticas comunitarias, hay que tener presente que en los municipios y regiones habitados preponderantemente por indígenas, es común contar con la presencia de líderes "tradicionales" que ejercen una influencia importante en las decisiones de la comunidad, y por consiguiente, los actos proselitistas realizados

4. Los datos para esta sección fueron consultados en un extenso estudio llevado a cabo por Francois Lartigue y Víctor Franco para el Instituto Federal Electoral de México.

por ellos a favor o en contra de un candidato o de la participación en los comicios federales, inciden en el resultado final de la elección.

- De esta forma, los líderes comunitarios se convierten en interlocutores naturales entre los miembros de la comunidad indígena, las autoridades electorales, los partidos políticos y los candidatos, razón por la cual resulta indispensable incluir –o considerar– a este tipo de actores políticos en los programas institucionales de cultura democrática y prevención de irregularidades en los distritos electorales indígenas, en la medida en que su intervención en el proceso electoral puede coadyuvar en los objetivos de dichos programas, en vez de configurarse en obstáculos al desarrollo democrático del país.
- Las hipótesis generales son que la abstención electoral disminuye cuando aumenta el grado de competencia electoral y cuando la marginación disminuye. Cuando la competencia electoral es baja, la abstención es mayor; cuando es alta, menor. Es previsible que cuando la elección es muy competida, la abstención electoral disminuya. En general, la competencia electoral tiene una relación inversa con la abstención; esto es, a medida que aumenta la competencia, los porcentajes de municipios con abstención media aumentan. No obstante, esta relación no se registra en todos los distritos ni en todos los estados. No existe un comportamiento electoral generalizable de los distritos indígenas. Ni tampoco una relación significativa entre las variables electorales (abstención, competitividad, participación) y el grado de marginación.
- El aumento de la migración ha propiciado la participación de las mujeres en los cargos religiosos y civiles. Las consecuencias del fenómeno migratorio se expresan en todos los ámbitos de la vida comunitaria. En la economía, las remesas de dinero son vitales para la subsistencia de la familia; actualmente el sistema de cargos políticos se ha tenido que reestructurar para permitir la participación de los migrantes. Se ha fortalecido el financiamiento y la reproducción de los rituales públicos así como la participación de las mujeres en cargos públicos que antes les estaban vedados.

Comportamiento político electoral y niveles de gobierno y de elecciones

Una de las frecuentes equivocaciones de la población indígena se genera en la confusión de niveles político-administrativos de los poderes de la República.

Utilizando datos de la investigadora Laura Ruiz Mondragón[5], es posible acercarse a la forma en que, en distintas elecciones, ha votado la población indígena de México. Para este propósito Ruiz Mondragón identificó los municipios con 30% y más de población indígena (hay que decir que esta tipología es previa a la existencia de los distritos electorales con 40% y más de población indígena recientemente aprobados y de los que se hizo una descripción en el apartado IV de este informe), que representan 37 distritos federales y que en

5. "Cómo votan los indios. Avanza el PAN, retrocede el PRI, PRD, estancado", en *Revista Etcétera*, 2000 y "Los indios siguen siendo priistas", en *Revista Etcétera*, 2000.

conjunto agrupan a poco más del 67% de la población indígena total del país. Los estados de la República en donde están estos municipios son: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Mondragón realizó un ejercicio comparativo de las elecciones nacionales intermedias de 1991 (para elección de diputados al Congreso de la Unión); las elecciones nacionales concurrentes de 1994 (presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión) y las elecciones intermedias de 1997 (para elección de diputados al Congreso de la Unión). En otro estudio, Laura Ruíz realizó este mismo ejercicio para las elecciones nacionales concurrentes de 2000 (presidente de la República, senadores y diputados al Congreso de la Unión).

Utilizando esos datos, desarrollamos el cuadro que se presenta a continuación. En este cuadro, se presentan los porcentajes totales, por partido político (sólo de los tres principales: PAN, PRD y PRI), de la votación efectiva en los municipios con 30% y más de población indígena para las cinco últimas elecciones (1991, 1994, 1997 y 2000) y se compara con la votación efectiva que cada uno de estos partidos recibió a nivel nacional:

Partido/elección	1991		1994		1997		2000*	
	MI	Nal.	MI	Nal.	MI	Nal.	MI	Nal.
Partido Acción Nacional (PAN)	4.9%	17.7%,	9.8%	25.8%	12.9%	26.4%	28.2%	43.7%
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	8.1%	8.3%	24.9%	16.6%	24.4%	25.7%	21.4%	16.9%
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	78.1%	61.4%	59.2%	50.2%	57.1%	39.1%	48.4%	36.6%

* Para las elecciones de 2000, el PAN y el PRD fueron en alianza; por tanto para la elección de este año corrieron: la Alianza por el Cambio (PAN y Partido Verde Ecologista de México), la Alianza por el Cambio (PRD, Partido del Trabajo) y el PRI. Los porcentajes presentados para la elección de 2000 corresponden a la elección para presidente de la República.

Usos y costumbres[6]

Las prácticas culturales están en relación directa con la organización social de pequeñas comunidades o de circuitos regionales restringidos. Sería sumamente complejo hacer un catálogo de tales costumbres y mucho menos sería provechoso tratar de comprenderlas como prácticas definidas y plenamente codificadas. Su flexibilidad y variedad depende de su ejercicio en la experiencia. Se basan principalmente en la comunicación directa y por

6. Los datos para esta sección fueron consultados en un extenso estudio llevado a cabo por Francois Lartigue y Víctor Franco para el Instituto Federal Electoral de México.

ello de alcances cercanos. Evidentemente son formas compartidas, a veces heredadas de tradiciones antiguas, a veces muy inmediatas y a veces enraizadas en prácticas y comportamientos poco perceptibles. Por ello, a pesar de múltiples diferencias culturales y de ciertos ejes de identidad compartidos, no sería conveniente pretender una caracterización para los distintos grupos étnicos, pues como decíamos estamos ante formas y prácticas culturales y no ante comportamientos perfectamente delimitados y codificables.

Sin embargo, las características de las culturas indígenas de base oral y en transición a la cultura escrita, no implican que se esté frente a un mundo indescifrable para los no indígenas. Al contrario, las formas mismas de la comunicación entre los grupos indígenas y la sociedad mayor son parte misma de la experiencia cultural de aquellos. Por lo anterior, es conveniente no considerar a las poblaciones indígenas como un mundo cerrado o incomprensible.

Al respecto, cabe señalar que la elección de autoridades municipales por usos y costumbres es una característica particular de Oaxaca, que no se repite en ninguna de los estados de la República (otro estado que desde hace algunos años incorporó a la legislación electoral local los usos y costumbres es Tlaxcala, sin embargo, en esta entidad los alcances normativos, administrativos y políticos son más limitados que en Oaxaca, pues se circunscriben al ámbito de la elección de los Presidentes de Comunidad, los cuales sólo realizan funciones auxiliares para el ayuntamiento y participan en las sesiones del cabildo). En Oaxaca, el número de municipios que eligen a sus autoridades municipales a través de normas consuetudinarias, asciende a 418 de un total de 570 municipios que conforman la entidad.

A manera de conclusión, preguntas para la reflexión

Queremos compartir aquí algunas reflexiones surgidas a lo largo de esta investigación y que sin duda son útiles para pensar en el complejo escenario de la participación política de los pueblos indígenas:

1. En este estudio, lo político y electoral fueron abordados en sus acepciones más amplias: elecciones, participación en espacios políticos de diversa índole (partidos, organizaciones), incorporación en diversos espacios de la vida política (gobierno, instituciones de desarrollo, organismos no gubernamentales, organismos electorales, etcétera). De esta manera se abarca el mayor número de espacios políticos y públicos desde donde se ejerce y se desarrolla el poder, la representación, la presión, el prestigio, el liderazgo, el desarrollo, etcétera. Todos estos son espacios que de una u otra forma están siendo (o pueden llegar a ser) ocupados por indígenas (independientemente, incluso, de su adscripción ideológica) y esta realidad es motor y/o resultado de los cambios legales ocurridos en el país. Circunscribir lo político a lo electoral hubiera sido contraproducente para el estudio, pues dejaría de lado expresiones (políticas) que ya son parte de la realidad pública del país. Expresiones estas, desde donde se están operando cambios y transformaciones (políticas, sociales, económicas, culturales) de suma trascendencia. Cuando nos referimos al aprovechamiento por parte los pueblos

indígenas de los cambios legales e institucionales, se ha pensando en todos los espacios políticos que se han abierto a raíz de los cambios en el ordenamiento legal, pero también desde qué espacios se han impulsado esos cambios. El escenario de la participación política indígena es amplio y es indispensable que los estudios en esta rama logren reflejar su complejidad.

Por ejemplo, se han documentado y tomado en consideración para el análisis los espacios políticos electorales (puestos de elección popular), los espacios político administrativos (puestos de designación en las estructuras gubernamentales) y los espacios de representación no necesariamente electoral ni gubernamental (órganos del Estado en materia de derechos humanos, electoral, desarrollo, etcétera y partidos políticos) o bien los organismos no gubernamentales e internacionales (ONU, OEA, FONDIN). Todos estos son espacios de representación política en donde están actuando indígenas, de tal suerte que el mapa de la participación política indígena es muy amplio y, por ello, complejo.

Nos preguntamos entonces:

- ¿Cómo participan los indígenas?
- ¿Para qué participan? ¿Por qué se movilizan? ¿Qué los mueve?
- ¿En qué espacios políticos (de los sugeridos en el párrafo precedente) se están colocando? ¿Qué implica su colocación en cada uno de ellos?
- ¿Qué papel juegan espacios como el Consejo Consultivo de la CDI, los Fondos Regionales Indígenas, las instancias gubernamentales estatales de atención a la población indígena, etcétera?
- ¿Cuál es el estado actual del movimiento(s) indígena(s) nacional? ¿Dónde está(n)? ¿Hacia dónde va(n)?

2. Propuesta de eje para la reflexión. La reciente creación de los veintiocho distritos electorales de mayoría de población indígena. La existencia de estos distritos electorales dará motivo a la reflexión en dos sentidos: el antes de la existencia de los distritos (el proceso de creación) y el después de la existencia de los distritos (las perspectivas de futuro).

a) El antes: interesa poner de manifiesto:

- ¿De dónde surge la necesidad de la creación de estos veintiocho distritos electorales?
- ¿Cuáles fueron las negociaciones, reflexiones y consideraciones antes y durante el proceso de creación de los veintiocho distritos electorales?
- ¿Cómo fue el proceso de creación? ¿Qué interacciones sociales se suscitaron en el proceso de creación? ¿Qué debate, en torno al significado de estos distritos en cuanto a la participación política indígena, se dio?

- ¿Qué características imprime la existencia de los veintiocho distritos electorales de mayoría de población indígena a la participación política indígena?
- ¿Qué tipo de participación tuvieron los pueblos indígenas en este proceso (movimientos, actores, líderes, etcétera)?

b) El después: interesa poner de manifiesto:

- ¿Cuáles son las perspectivas, en términos de la participación política indígena, de estos veintiocho distritos electorales? ¿Hacia dónde va?
- ¿Cuál es el estado actual del debate en torno a estos distritos electorales indígenas? ¿Cuáles son las propuestas de ampliación de atribuciones?
- ¿Qué expectativas se tiene de estos veintiocho distritos electorales para el proceso electoral en curso?
- ¿Estos veintiocho distritos electorales son la antesala de circunscripciones especiales indígena? Si es así, ¿cuál sería la ingeniería? Si no es así, ¿por qué?
- ¿Estos veintiocho distritos electorales cambia la perspectiva de la participación política de los indígenas? Retos a futuro.

3. Propuesta de eje de reflexión. Las modificaciones constitucionales y la participación política indígena. Se propone avanzar en la reflexión de si los cambios constitucionales, legales e institucionales en materia político-electoral referente a indígenas, responden a las siguientes interrogantes claves:

- ¿Cómo son asumidos y procesados estos cambios por los indígenas?
- ¿Estos cambios representan efectivamente apertura de espacios?
- ¿Esos espacios pueden ser llenados por los indígenas en las condiciones actuales?
- Si los espacios son llenados, ¿cómo es esto?
- ¿Esos espacios pueden ser aprovechados por los indígenas en las condiciones actuales?
- Si los espacios son aprovechados, ¿de qué manera?
- ¿Cuál es la fuente de esos cambios?
- ¿A partir de qué o de quiénes se abrieron los espacios?

Finalmente, nos preguntamos:

- ¿Qué impacto real tienen estos cambios en el contexto general (político electoral) de México?
- ¿Estos cambios mejoran las condiciones de la población indígena? ¿De qué manera?

Referencias bibliográficas

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, *www.cdi.gob.mx.*

IFE-CIESAS, *Procesos electorales en regiones indígenas (resultados preliminares del proyecto)*, tres tomos.

Iturralde G., Diego A., "Democracia, ciudadanía y pueblos indígenas", texto presentado en la Conferencia Internacional: Democratizando la democracia: Pueblos indígenas y partidos políticos. Programa Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, 13 y 14 de septiembre de 2005.

Ruiz Mondragón, Laura, "Cómo votan los indios. Avanza el PAN, retrocede el PRI, el PRD estancado", en: *Revista Etcétera*, México, 2000.

Ruiz Mondragón, Laura, "Los indios siguen siendo priistas", en: *Revista Etcétera*, México, 2000.

Panamá

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá:
una visión desde adentro

Bernal Damián Castillo Díaz*

Introducción

Los pueblos indígenas, desde la base de la autonomía, tratan de recoger la voluntad de sus pueblos de ser reconocidos como tales y no como minorías pobres, porque poseen un legado cultural milenario de saberes espirituales, medicinales, agrícolas, desconocidos por la sociedad nacional. Por ello, solicitan a los gobiernos que sus territorios ancestrales sean reconocidos como comarcas para poder convivir y participar en armonía e integralmente con la Madre Tierra. En la actualidad, estos territorios indígenas están seriamente amenazados por la influencia de la globalización cultural y económica la cual altera su vida cultural, social y política de autogobierno, existente desde tiempos inmemoriales. Estos cambios globales se han integrado a su vida cotidiana y a su forma de organización sociopolítica y cultural.

En Panamá, los pueblos indígenas mantienen su propia forma de autogobierno territorial reconocida por el gobierno panameño, a través de la denominación legal conocida como "comarca". Las comarcas son el área geográfica donde los pueblos indígenas panameños están conviviendo en su forma de vida propia y lleven a cabo su participación política en las esferas del Estado panameño.

Por ello, la importancia de la participación de los ciudadanos en los planes, programas y proyectos de desarrollo, es cada vez más una exigencia de los mismos actores sociales. En este sentido, se necesita establecer mecanismos legales y electorales propicios para la participación.

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá ha estado limitada en el proceso de elección popular. Fue en el período del gobierno del General Omar Torrijos, después del golpe de estado en 1968, que se abrió un nuevo tipo de participación a la

* Master en Antropología. Consultor del Instituto Interamericano de Derecho Humano (IIDH) e investigador del Congreso General de la Cultura Kuna.

población panameña, con la creación de los 505 representantes basado en un modelo de representación participativa del pueblo indígena. La escogencia de sus representantes se hacía de forma directa desde sus comunidades como sus representantes frente al gobierno. Esto permitió la vinculación intermediaria de clases populares con el gobierno nacional, basado en un gobierno populista.

En ese contexto, en algunos lugares, los pueblos indígenas y campesinos contaron con sus propios representantes genuinos del pueblo, ya que antes no tenían esos derechos de participación, pues los partidos políticos eran los intermediarios entre las comunidades y el Estado nacional. Sin embargo, este mismo gobierno populista realizó nuevas reformas constitucionales en 1978, por las que se volvió a las normas electorales de los años anteriores a 1968 cuando los ciudadanos, para poder participar por un cargo público de elección de diputado, debían hacerlo a través de un partido político. Con las nuevas reformas constitucionales de 2004, se abrió la esperanza de que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral no sólo por un partido político, sino por libre postulación para el cargo de diputado de la Asamblea Nacional, rompiéndose el monopolio de los partidos políticos; en tanto que los cargos de alcaldes, concejales y representantes de corregimientos se hacían desde las elecciones de 1999 por libre postulación, no así para los cargos de presidente de la república que aún son postulados por los partidos políticos, lo que limita la participación política de los pueblos indígenas para ocupar el cargo de mayor trascendencia en el país.

A pesar de lo anterior, la participación política indígena en estos últimos años ha aumentado notablemente en los espacios nacionales e internacionales, incluyendo las asambleas nacionales, municipales y el poder ejecutivo.

Contexto del país

La República de Panamá, tiene una población estimada, hasta el 1 de julio de 2004, en 3 172 360 habitantes[1]. Existen cinco territorios indígenas, que se denominan "comarcas". Los pueblos indígenas en Panamá según el censo de 2000, constituyen 285 231 habitantes, divididos en ocho pueblos. Esto representa el 10% de la población nacional.

La República de Panamá tiene una superficie de 75 517 kms. cuadrados; las comarcas indígenas constituyen 15,103.4 kms. cuadrados y hay más territorios indígenas no legalizados; se estima que el 23% del territorio panameño está constituido por territorios indígenas. Los otros pueblos indígenas que no han obtenido sus comarcas se encuentran dentro de Áreas Protegidas y Parques Nacionales.

1. II Informe del Milenio, 2005.

Marco constitucional de la participación política de los pueblos indígenas en Panamá

La Constitución Política de Panamá de 1972, define al Estado panameño como una nación organizada en un Estado soberano, con un gobierno republicano, democrático y representativo. En este punto es menester resaltar el implícito reconocimiento a la participación electoral que tienen los pueblos indígenas en Panamá.

Además, plantea que en el Estado "no habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas", es decir, no debe existir exclusión de la participación indígena en las esferas nacionales. Igualmente, la nacionalidad panameña se adquiere por nacimiento, por naturalización o por disposición constitucional.

Así, el texto constitucional, en su artículo 90, señala la obligación del Estado de promover un especial interés en el estudio de las lenguas indígenas, en su conservación, divulgación y promoción de programas de alfabetización bilingüe en las distintas comunidades indígenas. Igualmente, en su artículo 108 compromete al Estado al reconocimiento y respeto a las comunidades indígenas nacionales y a la realización de programas necesarios para el desarrollo de los valores materiales, sociales y espirituales de las distintas culturas indígenas.

Deja establecido el compromiso del Estado para que éste brinde una especial atención a las comunidades indígenas y campesinas en su promoción y participación en la vida económica, social, y política nacional. Garantiza de esta manera la Constitución de 1972 la participación de los sectores indígenas en la vida política del país.

Sin embargo, a pesar de que la Constitución reconoce la participación indígena, es necesaria la modernización de algunos de sus artículos para lograr una mayor participación de los pueblos indígenas en su realidad actual. La Constitución de 1972, en su momento, fue una de las más avanzadas en materia de derecho hacia los pueblos indígenas, pero está atrasada con respecto a otras constituciones modernas de América Latina[2]. La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplicarán las leyes especiales en las comarcas indígenas[3] y en forma supletoria las leyes nacionales[4].

Espacios políticos electorales alcanzados

Concepto de comarca y legislación nacional

Según Aresio Valiente, Director del Programa Pueblos Indígenas del Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP):

---

2. Valiente, 2002.
3. Art. 5.
4. Valiente, 2002.

La Comarca es una división política especial del territorio panameño, regida de acuerdo a la ley que la crea y a las normas, costumbres o cosmovisión del pueblo indígena que lo habita o de los pueblos indígenas que los habitan, basada en las instituciones tradicionales indígenas creadas de acuerdo a sus valores espirituales, sociales, económicas, culturales, jurídicas y políticas, cuya autoridad máxima es el Congreso General Indígena o el Consejo Indígena o la entidad política creada por ellos, cuyo representante es el Cacique o una autoridad tradicional elegido por ellos de acuerdo a su tradición[5].

Tiene su fundamento en las raíces étnicas y territoriales de un pueblo, y supone el mantenimiento de las características propias de esas comunidades emanadas de su historia e identidad. Es un concepto muy diferente al de reserva, que significa marginalidad y apartheid[6].

La Constitución vigente establece que la ley podrá crear divisiones políticas sujetas a regímenes especiales, lo que significa que se aplicarán las leyes especiales en las comarcas indígenas[7] y en forma supletoria las leyes nacionales[8]. Por tanto, las leyes comarcales son superiores a las leyes generales[9], cuando surge un conflicto o un proyecto de desarrollo donde los mismos pueblos indígenas toman una decisión en sus Asambleas Generales. En ese sentido, las comarcas indígenas constituyen hoy en día una de las divisiones políticas especiales, que se rigen de acuerdo a las leyes que las crean y a las leyes indígenas especiales llamadas Cartas Orgánicas, que organizan el funcionamiento de las comarcas.

Cada una de las cinco comarcas indígenas que existen en el país tienen sus leyes especiales que, y desde los primeros artículos, demarcan los territorios indígenas y las segregaciones surgidas, declarando en forma expresa que son divisiones políticas especiales del estado panameño.

Las legislaciones especiales comarcales vigentes establecen, de una forma clara y precisa, que las tierras que forman parte de ellas son propiedad colectiva de las mismas y, en consecuencia, son inembargables, imprescriptibles e inajenables. Estos conceptos jurídicos en materia de tierras, están en consonancia con las disposiciones de la carta fundamental del estado de derecho panameño[10].

También es necesario indicar que, a pesar de que en algunas leyes comarcales se han incluido figuras de organismos e instituciones gubernamentales como gobernadores, diputados, alcaldes, representantes y concejales, que compiten con la autoridad de las instituciones y autoridades tradicionales especialmente por la consecución de recursos, dependerá de la fortaleza de las instituciones tradicionales para la toma de decisiones[11], que ellas no sean

5. Valiente, 2004.
6. Leis, 2005.
7. Artículo 5.
8. Valiente, 2002.
9. Valiente, 2002.
10. Morales, 2006.
11. Alvarado, 2001.

manipuladas por el gobierno central o por políticos partidistas. En el caso de la Comarca Kuna Yala, las decisiones sobre asuntos de interés son tomadas en el pleno de la Asamblea General, sin injerencia de otro organismo de afuera.

El fallo de la Corte Suprema de Justicia deja claramente establecido que las comarcas indígenas son autónomas al igual que los municipios; por lo tanto, deben contar con instituciones propias que hagan realidad la participación de los pueblos indígenas en la vida política, social, cultural y científica, sin desconocer sus valores culturales y espirituales. Comarcas y recursos naturales están ligados, y son la base de la supervivencia de los pueblos indígenas[12].

Existe un precedente en el concepto de comarca, según el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá presentado por el Dr. Juan José Cevallos, actuando en su condición de Procurador Suplente, mediante Vista Fiscal No. 350 de 4 de julio de 2000, que fue parte del fallo de la Corte Suprema de Justicia del 23 de marzo de 2001, con relación al caso de la Comarca Kuna de Madungandi, sobre si la Comarca de Madungandi era o no parte del distrito de Chepo, tema que surgió para determinar si el representante de Madungandi podía formar parte del Consejo Municipal de Chepo. A este respecto, la Sala Tercera concluyó que ni la ley que modificó la división política del distrito de Chepo, ni la ley que creó la comarca Kuna de Madungandi, contienen disposición alguna que determine que esta comarca forma parte del distrito de Chepo. Este fallo estableció un precedente importante respecto a la autonomía y régimen especial de las comarcas[13].

Se planteó lo siguiente:

La división política de la República de Panamá está conformada por circunscripciones territoriales especiales denominadas "comarcas"[14] teniendo su fundamento constitucional en el artículo 5 de la Carta Magna, que señala lo siguiente:

Artículo 5. El territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias, estas, a su vez, en distritos, y los distritos en corregimientos.

La Ley podrá crear otras divisiones políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público.

La Comarca Kuna de Madungandi fue creada mediante una segregación a una fracción de tierra localizada en la Provincia de Panamá, en el Distrito de Chepo, pero este hecho no implica que aquélla forme parte integrante de este Distrito:

(…) puesto que las comarcas tienen una organización político-administrativa distinta e independiente a la de los Distritos y Corregimientos. Demuestran la independencia y autonomía de la Comarca Kuna de Madungandi, el hecho que esta circunscripción territorial

12. Valiente, 2004.

13. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, fallo de 23 de marzo de 2001.

14. Op. Cit.

cuente con una autoridad máxima denominada Congreso General, así como con otros grupos comarcales, tales como el Congreso Tradicional, Regional y el Local; los que se rigen por sus tradiciones y costumbres, adoptan sus propias decisiones, las que no pueden ser contrarios a la Constitución ni a las leyes de la República[15].

De esta forma, el precedente antes mencionado nos indica que las comarcas indígenas con sus leyes especiales, forman parte del conglomerado del territorio panameño, y que el Estado reconoce sus estructuras de autogobierno que son los Congresos Generales, como las máximas autoridades en la región.

Legislación especial indígena

Las normas constitucionales comentadas han sido desarrolladas a través de leyes especiales, que tienen relación con la creación y la administración de la comarca de Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Madungandi, Ngöbe-Buglé y Wargandi, creados en los años de 1938, 1983, 1996, 1997 y 2000, respectivamente.

La comarca de Kuna Yala[16]

La comarca de Kuna Yala fue creada en 1938, organizada y delimitada por la Ley 16 del 19 de febrero de 1953 y mediante Ley 99 de 23 de diciembre de 1998, en la que oficialmente se adoptó el nombre de comarca Kuna Yala. Actualmente cuenta con dos circuitos electorales, el 10-1 y el 10-2, con derecho a elegir un diputado en cada circuito electoral.

La comarca Kuna Yala, al tener una estructura de autogobierno regional a través del Congreso General Kuna, ha elaborado un documento jurídico normativo para la Comarca que reúna todos los aspectos importantes del derecho consuetudinario, y con el fin que sea reconocido y aprobado por la Asamblea de Diputados en sustitución de la Ley 16 de 1953. Este documento, llamado "Ley Fundamental de la Comarca Kuna Yala" o "Anmar Igar", es un buen ejemplo para la codificación de la normatividad de un pueblo indígena. Esta ley que surge de las comunidades aún no ha sido aprobada por el Estado; sin embargo, las autoridades kunas lo aplican en su territorio de *"hecho"*, y de alguna manera indirecta, los estamentos del gobierno panameño reconocen esta ley interna comarcal.

Kuna Yala no constituye un distrito de modo que no elige a un alcalde; sin embargo, se divide en cuatro corregimientos, de forma que eligen a un representante por cada corregimiento comarcal. No obstante, tiene la figura del gobernador o intendente como el representante del gobierno nacional frente a las autoridades de la comarca.

Siendo la primera comarca, su estructura difiere de las últimas, que tienden a desarrollar estructuras tradicionales indígenas en coexistencia con las estructuras tradicionales estatales. La estructura de Kuna Yala ha ido evolucionando lentamente hacia la adopción o

15 .Ibíd.

16 .Ley segunda del 16 de septiembre de 1938. G.O.N.

asimilación de las estructuras del Estado; sin embargo, es la comarca con la mayor representación del Estado en estos momentos.

La comarca Emberá-Wounaan[17]

Esta comarca, creada bajo la ley 22 de 1983, no cuenta con un circuito especial, ni la ley especial lo menciona; las leyes electorales tampoco se han referido a ella y, por lo tanto, no elige a un diputado, más bien participa en la elección de dos diputados por la Provincia de Darién. En la elección de 1999 logró elegir a un Emberá como su representante en la Asamblea, mientras que en el 2004 no tuvo ninguna representación especial por parte de la comarca.

La comarca Emberá-Wounaan cuenta con el distrito de Sambú y Cémaco, con derecho a elegir a un alcalde por cada distrito. Los distritos se dividen en cinco corregimientos lo que les permite elegir a cinco representantes de corregimiento y cinco concejales por votación popular.

También tienen la figura de un gobernador como representante del gobierno en la comarca y la de un corregidor en la cabecera de cada corregimiento, quienes conocerán –a prevención con las autoridades tradicionales– los asuntos de su competencia por nombramiento del gobierno.

La participación política Emberá y Wounaan es indiscutibles; sin embargo, la falta de una ley que favorezca o facilite dicha participación, conlleva a que su voto se pierda en el conjunto del electorado de Darién, que no le garantiza ninguna representación real.

La comarca kuna de Madungandi[18]

Con la Ley 24 del 12 de enero de 1996 se creó la comarca de Madungandi. El Estado reconoce y garantiza la existencia del Congreso General como máxima autoridad tradicional.

Es así que la comarca Kuna de Madungandi sólo elige a un representante de corregimiento. No tiene alcalde ni diputado. Esta comarca, al igual que la Emberá-Wounaan, al ser una población reducida y geográficamente pequeña, y al no tener un mandato legal para conformar un circuito electoral que le garantice la participación en la Asamblea Nacional, parece haberse quedado reducida al aislamiento político después del conflicto que tuvo con el Municipio de Chepo, donde la Corte Suprema en 2001 resolvió la controversia considerando que ni la ley que modificó la división política del distrito de Chepo, ni la ley que creó la comarca Kuna de Madungandi, contienen disposición alguna que determine que esta comarca forme parte del distrito de Chepo[19].

---

17 .Ley No. 22 de 8 de noviembre de 1983, G. O. No. 19, 976, 17 de enero de 1984.

18 .Ley No. 24 de 12 de enero de 1996, G.O. No. 22,951 de 15 de enero de 1996.

19 .Op. Cit, Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, 23 de marzo de 2001.

Por esta razón, dicha comarca queda en la incertidumbre para tomar una decisión de mando jurisdiccional, como por ejemplo cuando se presenta un acto conflictivo de un delito, si los Kunas pueden recurrir a una entidad estatal para resolver el caso. Y en el caso electoral, con cuál circunscripción debe participar en la emisión de su voto, para diputado, alcalde, o por el contrario no deben emitir votos para estos cargos.

La comarca Ngöbe-Buglé[20]

Fue creada mediante la Ley nro. 10, del 7 de marzo de 1997. Esta comarca nos presenta otra realidad administrativa. Su densidad poblacional es alta, su extensión geográfica bastante grande, y tiene una estructura compleja y en pleno desarrollo.

La ley que crea la comarca Ngöbe-Buglé establece en forma categórica en su Artículo 56, que para los efectos de la representación en la Asamblea Nacional, se crearán los circuitos electorales. Para la representación de los distritos comarcales y los consejos municipales comarcales, se hará el ordenamiento correspondiente en la comarca Ngöbe-Buglé, con sujeción a los pretextos constitucionales y al código electoral. El ordenamiento político de la comarca se realizó con la Ley nro. 69, del 28 de octubre de 1998[21]. Posteriormente, la comarca pasó a constituir los tres circuitos electorales comarcales de conformidad con la Ley nro. 36, del 26 de julio de 2002[22].

El Decreto Ejecutivo nro. 194, de 1999, que desarrolla la Ley nro. 10, de 1997, para la elección de diputados, se remite a la legislación electoral general de la república, que reconoce el circuito electoral mencionado.

De acuerdo con las normas legales indicadas, la comarca Ngöbe-Buglé elige 3 diputados, 7 alcaldes y 58 representantes de corregimiento, todos ellos en las elecciones nacionales, que incluyen la del presidente de la república. Además, también tiene la figura del gobernador, y de los 57 corregidores y regidores, que son escogidos por el gobierno central.

Pero la poca participación del Tribunal Electoral en la organización y la fiscalización de las elecciones de las autoridades tradicionales, hace que el Estado no tenga decisión sobre el mecanismo, la forma y los recursos que se destinarán para las elecciones.

En la práctica, para la elección de las autoridades tradicionales, se emiten los votos en forma oral y voluntaria, de acuerdo a la estructura orgánica de la comarca, que aún no ha definido sus funciones claramente –lo que ha creado incertidumbre y conflicto interno–. En nuestra gira de campo pudimos observar que el Estado tiene injerencia en las elecciones, lo que crea inquietudes e inseguridad, cosa que las autoridades indígenas deben resolver internamente.

---

20. Ley No. 10 del 7 de Marzo de 1997, G.O. No. 23,242 de 11 de marzo de 1997.

21. Ley No. 69 de 1998, ordena la Comarca Ngöbe Buglé, G.O. Nº 23,664 de 31 de octubre de 1998.

22. Ley No. 36 de 2002, G.O. No. 24,607 de 31 de julio de 2002.

La comarca kuna de Wargandi[23]

La comarca de Wargandi fue creada con la Ley nro. 34, del 25 de julio de 2000. Tiene similitud con la comarca kuna de Madungandi, con la que limita al Oeste. Esta comarca está circunscrita territorialmente dentro de la Provincia de Darién. No constituye un circuito electoral ni un distrito, sino una división política equivalente a la de un corregimiento –en el año 2004 eligió un representante de corregimiento–. Elige, por tanto, además de a sus autoridades indígenas, a un corregidor. Está por verse cómo se desarrollará su participación política en el futuro.

Pueblos y territorios indígenas sin estatus legal comarcal

A pesar de los avances en la creación de las comarcas, otros pueblos indígenas aún no han logrado que sus territorios sean reconocidos como tales, pero han mantenido una participación política que les ha servido para poder acceder a las acciones que desarrolla el gobierno nacional. Entre estos pueblos se encuentran los siguientes:

Pueblo Naso

Este pueblo todavía no ha logrado que su territorio sea legalizado, y la propuesta de ley para su comarca está en segundo debate, suspendido en la Asamblea de Diputados, bajo el Proyecto nro. 19, de 2004, en el que se propone crear la comarca Naso Tjër Di.

No obstante, cuando se creó el corregimiento El Teribe, en 1997, parte del territorio de Pueblo Naso pasó a pertenecer a este corregimiento, por lo que ha estado participando en las elecciones para representante de corregimiento desde 1999. Antes de 1997 lo hacía dentro de los circuitos electorales de la Provincia de Bocas del Toro.

Pueblo Bribri

Ha sido el pueblo con menor participación política en el país. Su interevención ha estado circunscripta en la Provincia de Bocas del Toro. En 1999 fue la primera vez que participó en las elecciones panameñas con una mesa de votación dentro de su territorio, en la comunidad El Guabo.

Su estructura de autogobierno está constituida por una asociación denominada Asociación Unión Guabo-Dacle Bribri Panamá (ASUGUADABRI-PA), y por el comité local. En esta organización se elige a un presidente y a una junta directiva cada dos años. El presidente funge como autoridad del pueblo. Solamente hay un representante del gobierno central, el regidor, quien es escogido por los pobladores y reconocido por el gobierno, y cuya función es apoyar las acciones que desarrolla la comunidad.

---

23. Ley nro. 34, del 25 de julio de 2000; crea la comarca kuna de Wargandi, G.O. nro. 24, 106, 28 de julio de 2000.

Tierras colectivas Emberá y Wounaan del Darién

Son los territorios que, en 1983, quedaron fuera de la Comarca Emberá-Wounaan. En 1996, el Congreso General de las Tierras Colectivas Emberá y Wounaan, adoptó una figura organizativa similar a la de una comarca, estructurada bajo la figura de un cacique general –que funge como la máxima autoridad–, cuatro caciques regionales y un presidente del Congreso de Tierras Colectivas.

Actualmente, la legalización de sus tierras está en el Anteproyecto nro. 82, bajo el título "Mediante el cual se reconocen y se desarrollan los derechos de los Pueblos Embera y el Pueblo Wounaan sobre sus Tierras Colectivas (Embera Bedea Drüa y Maach Wounaan Dür Hiek)", del 9 de noviembre de 2004.

Tierras colectivas Emberá y Wounaan del Alto Bayano

La región del Alto Bayano era parte de las Tierras Colectivas del Darién. No obstante, el distanciamiento geográfico y la falta de coordinación entre la dirigencia, conllevó a que se constituyera en un solo bloque. De esta conformación surgió el Congreso General de Tierras Colectivas Emberá y Wounaan del Alto Bayano (Provincia de Panamá), con el objetivo de lograr la legalización de su territorio. El año pasado se escogieron sus autoridades tradicionales bajo la figura de un cacique general.

Aunque no ha presentado un anteproyecto de ley a la Asamblea Nacional, esta región tiene un antecedente en el concepto de tierras colectivas en el Decreto nro. 267, del 2 de octubre de 2002, que amplía el texto del Decreto 5-A, del 23 de abril de 1982, y que puede servir de base en la obtención de tierra colectiva, no solo para esta región, sino también para la región de las Tierras Colectivas del Darién –como territorio legalizado para su participación política–.

A pesar de ello, un sector de la región de las Tierras Colectivas del Alto Bayano, a través del H. D. Tomás G. Altamirano-Duque M., presentó una propuesta de anteproyecto a la Ley nro. 124, "Por la cual se crea el corregimiento de Majé Wounaan Durr, dentro del Distrito de Chimán", el 4 de abril de 2005. Este sería el primer paso para la participación política de un sector poblacional del Congreso de Tierras Colectivas del Alto Bayano.

Territorio kuna de Takarkunyala

No se sabe exactamente cuándo este territorio kuna participó activamente en los procesos electorales. Sin embargo, las actas de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos de 1972, señalan que las comunidades de Paya y Púcuru han sido corregimientos desde ese año (Constitución Política de Panamá de 1972). El territorio está constituido por el Congreso General Takarkunyala, bajo la figura de un cacique general y un presidente del congreso, y representado por dos delegados de corregimiento de Paya y Púcuru.

Procedimiento electoral

Las elecciones de diputados, alcaldes y representantes de corregimientos en las comarcas indígenas, siguen los procedimientos generales establecidos para todo el país, incluyendo la postulación partidista y la libre postulación, de acuerdo con la última reforma constitucional. Esta reforma representa un avance, porque anteriormente la postulación de diputados era privilegio de los partidos políticos.

Aunque las normas transcritas no lo especifican, en la práctica, en el ejercicio de estos derechos políticos reconocidos, todos los cargos de elección popular mencionados –como los cargos de gobernadores–, que son de libre designación por el Órgano Ejecutivo, o designados por este en coordinación con los congresos, son ocupados por las personas pertenecientes a la etnia que corresponde a cada comarca en particular.

Elección de los cargos tradicionales indígenas

La elección de las autoridades tradicionales está basada en las leyes especiales que regulan las comarcas indígenas; estas reconocen los cargos de caciques generales, regionales y locales, y la estructura de los congresos generales, regionales y locales. Dichos cargos de las autoridades tradicionales son una combinación entre los procedimientos oficiales y las prácticas propias de cada pueblo indígena.

Hay que recordar que algunos pueblos indígenas de Panamá, por no decir todos, favorecen la participación directa y masiva de sus miembros, y no se ajustan a las formalidades ni a los requisitos de las votaciones que se realizan en el país.

La elección de las autoridades tradicionales de cada Congreso Indígena se basa en su propia forma de autogobierno. En el caso de las comarcas kunas de Kuna Yala, Madungandi y Wargandi, según su características culturales, otorgan a los sailagan dummagan, o caciques generales locales, cargos por tiempo indefinido, y estos son reconocidos como las máximas autoridades del Congreso General y del local. No tienen la figura del presidente del Congreso en su ley; esta solo se crea cuando hay una reunión o asamblea general de un Congreso General, para presidir el encuentro.

Un aspecto importante que hay que indicar, es que la figura del presidente del Congreso –en las comarcas en que existe esta figura– ha entrado en conflicto con la del cacique general, ya que los intereses partidistas están influenciando una división interna en las comarcas. Un ejemplo de lo anterior es lo ocurrido en marzo de 2006, en la comarca Ngöbe-Buglé, durante la elección del presidente del Congreso. En aquella ocasión existió presión del gobierno de turno para colocar a su candidato.

Es necesario, entonces, que el Tribunal Electoral tenga una mayor participación en las elecciones como ente neutral, para evitar la injerencia partidista. Los procedimientos electorales varían de acuerdo con cada comarca; allí, la participación directa se realiza en coordinación y articulación con los intereses indígenas.

Interacción entre las autoridades tradicionales con las autoridades gubernamentales indígenas

En las leyes de cada comarca se señala que las instituciones públicas que funcionen en la región serán las encargadas, en coordinación con las autoridades tradicionales, de canalizar los recursos que brinde el gobierno central para los programas de desarrollo. Las autoridades comarcales también colaborarán con las autoridades judiciales y policiales en la investigación de los delitos, faltas y cualquier otra violación a la ley.

Por lo tanto, las autoridades indígenas, en conjunto con las autoridades gubernamentales –diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales–, realizan un trabajo coordinado. Sin embargo, gran parte de los puestos de estas instituciones son por nombramientos políticos, y los Congresos Generales Indígenas no participan en la recomendación de personas idóneas para los cargos, lo que genera la falta de coordinación entre ambas instancias. Por eso, vemos que los Congresos Generales Indígenas trabajan sin coordinación cuando surge un conflicto en los territorios, y cuando las autoridades tradicionales van a la ciudad capital a visitar las oficinas gubernamentales, casi no tienen apoyo de las autoridades gubernamentales indígenas.

Según las autoridades tradicionales, el personal indígena gubernamental desconoce, en ocasiones, a las autoridades de las comarcas, y solo está interesado en consolidar sus agrupaciones partidistas. Además, cuando las autoridades de las comarcas solicitan apoyo para resolver un problema en la región, las autoridades gubernamentales indígenas manifiestan que no tienen ni presupuesto ni equipo de trabajo –bote, carro, etc.– para resolver el problema.

En ese sentido, falta coordinación entre diputados, alcaldes, representantes de corregimientos e instituciones gubernamentales en cada región comarcal, con las autoridades de los Congresos Generales Indígenas.

Participación indígena en puestos administrativos del gobierno

Los indígenas hacen ingentes esfuerzos, individuales o grupales, para lograr puestos de importancia dentro del engranaje gubernamental. Sin embargo, en Panamá, estos esfuerzos todavía no surgen desde la unidad indígena, sino que son mediatizados por los partidos políticos u organizaciones indígenas. En este sentido, muchas veces la iniciativa de los indígenas se ve frustrada porque comienzan entre ellos luchas por el espacio político. Lo que se perpetúa es la dilación de toma de decisiones por parte de los superiores jerárquicos dentro de la colectividad política. Los dueños de los partidos suelen decir que, como los indígenas están en la lucha interna, no saben gobernar, y así se justifican para poner a un no indígena en un cargo que corresponde a un puesto en la comarca[24]. Esto ocurre en la Regional de Salud de la Comarca Kuna Yala, en la que el subdirector médico no es kuna.

24. Heraclio López, comunicación personal, 2006.

Cuando un indígena llega a ocupar un espacio de importancia o de mando en la estructura de cualquier gobierno pueden ocurrir dos situaciones. O no puede decidir cómo constituir su equipo profesional o técnico, porque debe distribuir puestos según su conveniencia, o debe desoír toda la imposición y desarrollar su propia estrategia de servicio a la comunidad. Para elegir la segunda opción, debe ser capaz de tomar decisiones de acuerdo con las necesidades del pueblo, escuchar a las dirigencias indígenas y promover el diálogo entre culturas en una nación pluricultural y multilingüe, porque los aliados verdaderos del funcionario están agrupados en la misma dirigencia indígena[25].

Los indígenas que llegan por su propia capacidad, a través de concursos u otros medios de selección, a ocupar determnados cargos, muchas veces son acusados por los mismos indígenas (a veces en complicidad con los partidos políticos) de no seguir los lineamientos del partido, y por ello son cambiados por otros sin una visión de desarrollo. Es por ese motivo que observamos falta de una política pública para el desarrollo de los pueblos indígenas.

En las entidades estatales se han destacado abogados indígenas que apoyan a sus comunidades a nivel nacional o internacional. También sociólogos, antropólogos y topógrafos que han podido incursionar en las investigaciones científicas sobre aspectos sociales y culturales de importancia para el país.

En Panamá, el director nacional de política indigenista del Ministerio de Gobierno y Justicia, es un profesional ngöbe. Es la entidad de mayor rango dentro de la estructura del gobierno nacional, en la que los indígenas pueden ocupar un puesto administrativo. En el gobierno anterior, de Mireya Moscoso, mediante el Decreto Ejecutivo nro. 1, del 11 de enero de 2000, se creó el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena (CNDI), que convirtió su Secretaría Técnica en la Dirección de Política Indigenista. Esto quedó solo en el papel.

El Ministerio de Desarrollo Social creó, recientemente, un departamento de Pueblos Indígenas, que está a cargo de un profesional kuna. El Ministerio de Salud tiene un departamento de medicina tradicional que coordina con los pueblos indígenas Kuna Yala, Emberá-Wounaan y Ngöbe-Buglé, que está a cargo de un profesional no indígena, pero sus asistentes son indígenas. El Ministerio de Educación creó, en 1998, la Unidad de Coordinación Técnica para la Ejecución de los Programas Especiales en la Áreas Indígenas, a cargo de un docente emberá.

Algunos Ministerios tienen oficinas regionales o una sección relativa a pueblos indígenas en sus dependencias, en las que los puestos administrativos son ocupados por indígenas en sus respectivas comarcas; también en instituciones autónomas y semiautónomas suelen ser atendidos por profesionales indígenas en sus áreas.

La comarca Kuna Yala es la que tiene mayor espacio de participación política para puestos administrativos indígenas, ya que la mayoría de los ministerios tiene direcciones regionales y de dependencias de instituciones autónomas y semiautónomas. En las comarcas Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, a pesar de que en su ley comarcal se señala que habrá

25. Ídem.

dependencias del gobierno central, solo funcionan las direcciones del Ministerio de Desarrollo Social, Educación y Salud, e instituciones como la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Instituto de Formación de Recursos Humanos (IFARHU).

Las comarcas Madungandi y Wargandi, por estar ubicadas en territorios de difícil acceso, casi no tienen oficinas regionales, y dependen de las oficinas provinciales para acudir a un trámite de una dependencia estatal.

Igualmente, existe la figura del gobernador comarcal o intendente, que es la figura del gobierno central en las comarcas indígenas, ocupada por un indígena en su respectiva región. Las comarcas Madungandi y Wargandi no tienen esta figura.

Situación del país y los resultados de las elecciones en 1999

Este es el primer proceso electoral en que el Estado otorgó un subsidio de quince millones de balboas a los diversos partidos; este subsidio se utilizó entre 1999 y 2003.

En 1999 el país se encontraba en un momento de efervescencia electoral debido a la votación presidencial. En primer lugar, porque se trataba de la última elección general del siglo XX, pero, además, debido a las responsabilidades que tendría el futuro presidente electo con respecto a tres hechos de relevancia histórica: el control y la plena administración que asumiría Panamá del canal interoceánico a fines de aquel año, la posibilidad de que el país fuera sede temporal en las negociaciones sobre la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) durante el año 2001, y la celebración del Centenario de la República en 2003.

Sistema de elección presidencial

El sistema electoral panameño es presidencial. El presidente y los vicepresidentes son elegidos directamente para un período de cinco años. Para ganar las elecciones es suficiente obtener una mayoría simple. No hay segunda vuelta. Asimismo, los ciudadanos que hayan sido electos como presidentes o vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes.

En las elecciones generales del 2 de mayo de 1999, participaron doce partidos políticos, los cuales se dividieron en tres alianzas presidenciales. Subsistieron solamente siete partidos.

En estas elecciones, en cuanto a la participación directa de la ciudadanía y de los pueblos indígenas en escoger a sus representantes, esta fue circunscrita desde las bases de las comunidades, ya que solamente se permitían postulaciones de candidatos independientes para los gobiernos municipales; es decir, para alcalde, un representante de corregimiento y un concejal. Para el cargo de diputado, se requirió ser postulado por un partido político.

Situación del país y los resultados de las elecciones en 2004

Fue la primera elección del siglo XXI que se celebró sin la presencia de tropas de Estados Unidos y con la soberanía de Panamá sobre el canal interoceánico. El nuevo gobierno debió

enfrentar la búsqueda de una "solución" a la crisis de la Caja del Seguro Social (CSS), al proyecto de ampliación de un tercer juego de esclusas en el Canal, y a la firma del TLC con Estados Unidos, entre otros asuntos. El monto del subsidio disponible para los partidos políticos y los candidatos de libre postulación, con ocasión del proceso electoral de 2004, y que será desembolsado en el período comprendido entre los años 2004 y 2009, es de 20 038 330,81 balboas, suma que corresponde al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el gobierno central en el año anterior al de las elecciones, tal como lo dispone el Artículo 167 del Código Electoral.

Para las elecciones generales del 2 de mayo de 2004, se eligieron los siguientes cargos:

1. Un presidente, con dos vicepresidentes, cuya postulación se hizo a través de partidos políticos.
2. 20 diputados al Parlamento Centroamericano, cada uno con su suplente personal, cuya postulación se hizo a través de los partidos políticos.
3. 78 legisladores, cada uno con dos suplentes, elegidos por circuito electoral, cuya postulación se hizo a través de los partidos políticos. De conformidad con el censo de población del año 2000, la Asamblea Legislativa creció en 7 legisladores; pasó de 71 a 78.
4. 75 alcaldes, cada uno con dos suplentes.
5. 7 concejales y solamente un suplente.
6. 619 representantes y suplentes.

En 2004, la Constitución Nacional de Panamá tuvo otra reforma por el Acto Legislativo nro. 1. En su Artículo 147 se señala que la Asamblea Nacional se compondrá de 71 diputados de cargo de elección para el período 2009-2014. Por lo tanto, habrá una nueva configuración de los circuitos electorales para las próximas elecciones.

Plataformas partidistas (incorporación de la demanda indígena)

En las elecciones de 1999 y 2004 se pudo observar que los partidos políticos plantearon, en sus plataformas partidistas, pocas demandas de participación hacia los pueblos indígenas en su incorporación en decisiones por las mismas autoridades indígenas en el desarrollo de sus regiones.

La mayoría de los partidos políticos establecen en sus estatutos la participación indígena en directorios comarcales, y también la de una secretaría indígena. Sin embargo, estas secretarías no tienen objetivos claros en cuanto a su función en la incorporación de demandas indígenas para que estos puedan tener una mayor participación en las decisiones que asumen los partidos en la elaboración de proyectos para sus territorios. La única que sí tiene objetivos claros es la secretaría del Partido Revolucionario Democrático (PRD), que promueve una mayor participación para conocer las acciones del partido, y la elaboración de estudios y proyectos en beneficio de los pueblos indígenas para su plena integración a la

sociedad nacional con una visión hacia la participación nacional. Sin embargo, su función es limitada y está inactiva.

Igualmente, en su Declaración de Principios del Programa de 2003, basada en nueve puntos, el Partido Revolucionario Democrático indica que se respetan las instituciones del gobierno indígena, y crea los mecanismos institucionales que fomentan su participación organizada en todas las esferas de la vida nacional en plena igualdad con todos los demás sectores sociales.

Plataforma política partidista de las alianzas presidenciales en 1999

En las tres alianzas presidenciales de Mireya Moscoso, Martín Torrijos y Alberto Vallarino, los principales temas de la campaña fueron siete: empleo, educación, salud, agro, el Canal de Panamá y la corrupción. En todas se pudo observar la falta de demandas para los pueblos indígenas y la falta de participación efectiva de estos en las esferas del Estado nacional.

Plataforma política partidista de las alianzas presidenciales en el 2004

Al igual que en las elecciones de 1999, en estas se continuó con la tendencia de los partidos políticos en cuanto al poco fortalecimiento de la participación política de los pueblos indígenas panameños.

En el documento elaborado por el Centro de Asistencia Legal Popular, en el que se consultó a las autoridades indígenas acerca de las propuestas de los candidatos presidenciales en el marco de las elecciones, se señala que no hay una definición clara en sus agendas de gobierno para resolver los problemas sociales, económicos, culturales y de participación política que enfrentan los pueblos indígenas. Tampoco se plantea la solución del problema de las invasiones ilegales de los territorios indígenas por parte de los no indígenas[26].

En el programa de gobierno 2004-2009, de Martín Torrijos, solo se plantea un punto acerca del tema indígena, y está basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidades –específicamente en su objetivo nro. 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre–. Por lo tanto, como parte del desarrollo de la estrategia de combate a la extrema pobreza, se planteó un programa llamado Red de Oportunidades. Uno de sus componentes es la entrega de un subsidio mensual de 35,00 balboas. Sin embargo, es necesario que se capacite a los pobladores sobre los objetivos del subsidio, ya que sin esa capacitación se puede afectar su vida cotidiana en cuanto al trabajo del campo, debido a que la entrega de un subsidio mensual puede conllevar a que los pueblos indígenas sientan la continuidad de la política paternalista del Estado.

Aunque en el programa de gobierno se plantea una política en beneficio de los pueblos indígenas para erradicar la pobreza e incrementar la participación de las mujeres y los jóvenes

26. CEALP, 2004.

en la toma de decisiones, estas acciones no se desarrollan adecuadamente por el desconocimiento de la realidad cultural, social y política de los gobernantes acerca de los pueblos indígenas. Con ello se confirma que los partidos políticos han planteado pocas demandas para las comunidades indígenas.

Gobiernos encabezados por indígenas

Dentro del contexto de la participación política indígena, fue durante el período 1999-2004 cuando ocurrió un hito histórico en Panamá, porque por primera vez un diputado indígena, Enrique Garrido, ocupó la presidencia de la Asamblea Nacional de Diputados y del continente americano, en momentos en que Panamá estaba asumiendo las riendas del funcionamiento del Canal de Panamá, durante el gobierno de Mireya Moscoso.

Al asumir la presidencia, dos de los objetivos del diputado Garrido fueron el incremento de la participación ciudadana y la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas, para que los pueblos indígenas pudieran incorporarse al desarrollo nacional[27]. Actualmente, la propuesta del Ministerio Indígena está en el archivo de la Asamblea Nacional.

También se creó la Dirección Nacional de Promoción de la Participación Ciudadana, con el objetivo de estimular la iniciativa popular en materia de legislación y fiscalización gubernamental. Además, se fomentó la construcción de una cultura política basada en un nuevo liderazgo, con sólidos principios y valores éticos y morales. Se impulsó la modernización parlamentaria para digitalizar las leyes nacionales, se creó el primer Código de Ética, y leyes a favor de los pueblos indígenas que sirvieron, entre otras cosas, para la creación de la comarca Wargandi.

Resultado de la participación electoral indígena

Las dos últimas elecciones generales para seleccionar al presidente de la república, a los legisladores/diputados, a los alcaldes de distrito, a los representantes de corregimientos y a los concejales, fueron celebradas en los meses de mayo de 1999 y de 2004.

En ambas, la participación indígena fue nutrida, motivada especialmente por las leyes aprobadas en la década de los años noventas, que desarrollaron las normas constitucionales y que en la práctica facilitaron la participación indígena con sus propios candidatos, aunque condicionados a la afiliación política partidista.

En las elecciones anteriores a las citadas, la participación indígena se limitaba a emitir los votos a favor de un candidato que no se conocía y que llegaba a las comunidades a hacer promesas; esas elecciones eran conocidas por los fraudes y la corrupción, y las comunidades indígenas eran terreno fértil para tales fines.

27. Memoria Anual Asamblea Nacional, 2000.

En las últimas elecciones, la diferencia la estableció la participación indígena a favor de personas de sus mismas comunidades y sus mismas etnias. Con el tiempo, esta experiencia podrá generar otra etapa en cuanto a la participación indígena.

En las comunidades ubicadas fuera de las comarcas, la situación sigue igual o peor, aunque estas son sujeto de derechos electorales reconocidos en la Constitución Política de Panamá. Estas comunidades ratifican una vez más que las comunidades indígenas siguen también excluidas de la participación política; aunque concurren a emitir sus votos, su participación es relativamente baja y se tiene poca información al respecto.

La comarca Emberá-Wounaan, al no tener la categoría de circuito electoral, queda supeditada a la Provincia de Darién. Las otras dos comarcas, por su reducida área geográfica, están en la incertidumbre, porque no constituyen un municipio, y su participación en los municipios aledaños no parece posible según el fallo de 2001 de la Sala Tercera.

Otra situación que se plantea con relación a las comarcas, es que en el orden constitucional o legal se les asegura la participación, e inclusive que llegarán a ocupar los cargos de elección popular, como podemos observar en la comarca de Kuna Yala y Ngöbe-Buglé, que son las únicas que registran la elección de cinco diputados en la Asamblea Nacional.

Sin embargo, ha habido una situación interesante en estos últimos años en la participación política indígena fuera de las comarcas, en la que estas han tenido representantes que han ocupado cargos de elección como diputados y suplentes de diputados. En las elecciones de 1999 fue escogido un diputado de origen emberá, Sergio Tocamo, en el circuito 5-2, Provincia de Darién, como única alternativa para apoyar las acciones de la comarca y de la provincia. Y en las elecciones de 2004 fue elegido el diputado José Brown, de origen ngöbe, en el circuito 1-1 de la Provincia de Bocas del Toro. Es interesante analizar cómo en estos circuitos fuera de las comarcas han ganado diputados de origen indígena. Uno de los factores que han influido es que en las provincias de Darién y Bocas del Toro la mayoría de la población es indígena, y esto es determinante para escoger a sus representantes y consolidar una fuerza en la Asamblea Nacional.

En cuanto a los suplentes de diputados, han sido elegidos en la Provincia de Bocas del Toro y en la de Panamá. En la Provincia de Panamá fue posible debido a que hay casi 23 000 inmigrantes kunas en busca de trabajo y educación, entre otros; viven en el área de la ciudad capital y el Oeste de la provincia, conformando barriadas kunas en las que reproducen sus aspectos culturales.

En las elecciones de 1999[28], fueron suplentes de diputado en el circuito 8-1, Eugenio García Porras, del PRD, y en el Circuito 8-7, Crescencio Green Navarro, del Partido Arnulfista. Según nos cuentan, su participación en los debates de la Asamblea Nacional fue casi nula; solamente podían participar en los debates cuando el diputado principal estaba ausente.

28. Boletín Tribunal Electoral, Panamá, nro. 1, 409, Año XXI, 30 de agosto de 1999.

Pero en las elecciones de 2004 esta situación cambió, ya que en los circuitos en que fueron postulados suplentes de diputados, los principales no fueron escogidos.

Lo expresado respecto a la elección de diputados también se aplica en la elección de alcaldes de distritos en las comarcas indígenas. Aquellas comarcas que no cuentan con una disposición legal no eligen alcaldes, porque no constituyen distritos; incluso no son parte de un distrito en los términos de la resolución de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Kuna Yala, que elige a dos diputados, no elige a ningún alcalde por las razones indicadas. La situación difiere con respecto a las comarcas Ngöbe-Buglé y Emberá-Wounaan, que eligen en conjunto a nueve alcaldes de distritos.

Sin embargo, en las elecciones de alcaldes de 2004, fue escogido por primera vez un indígena como segundo suplente de la alcaldía de Arraiján; Marino Roldán pertenece al PRD y es de origen kuna fuera de la comarca. Este hecho constituye un avance positivo en la participación indígena.

Los representantes de corregimientos son los que han tenido mayor participación indígena en cargos públicos. Sin embargo, en los circuitos electorales que se encuentran fuera de las comarcas –como por ejemplo, en la Provincia de Darién, los circuitos del Distrito de Pinogana, en los corregimientos de Paya y Púcuro, que desde 1972 han participado en las elecciones; estos son poblados kunas dentro del territorio kuna de Takarkunyala, que limitan con Colombia–, también ha habido participación indígena.

Igualmente, el Pueblo Naso, para acceder a su participación política, convirtió parte de su territorio en el corregimiento El Teribe, dentro del Distrito de Changuinola. En las elecciones de 1999, el Rey naso César Santana se postuló como representante, y obtuvo la victoria con el PRD (esta pudo haber sido una estrategia política para la creación de su comarca).

También en las elecciones de 2004 fueron escogidos como suplentes de representantes candidatos de origen emberá en la Provincia de Darién. En cuanto a los cargos de concejales, en los territorios indígenas solamente fueron electos en la comarca Emberá, en los distritos de Cémaco y Sambú. En las elecciones de 1999 y 2004, en el Distrito de Cémaco, uno de los concejales emberás era mujer.

Con respecto a los cargos de diputados en el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en las elecciones de 1999, sí hubo participación indígena. El cargo de diputado suplente lo ocupó Atencio López[29], de origen kuna, postulado por el Partido Liberal Nacional. En las elecciones de 2004 no hubo participación indígena.

29. Op. Cit, Boletín Tribunal Electoral, 1999.

En definitiva, la conformación de los espacios políticos de los pueblos indígenas en la esfera del sistema político actual es el siguiente:

- 5 diputados y 1 diputado fuera de la comarca; en total, 6 diputados indígenas en la Asamblea de Diputados.
- 69 Honorables Representantes de comarcas indígenas, 2 en la región de Paya y Púcuru y 1 en Naso; en total, 72 Honorables Representantes Indígenas.
- 9 Honorables Alcaldes de comarcas indígenas y un segundo suplente de alcalde en Arraiján, en la Provincia de Panamá; en total, 10 alcaldes indígenas.
- 5 concejales en comarcas indígenas.
- 3 gobernadores de comarcas.

Acerca de las cifras descritas, conviene hacer algunas aclaraciones. La comarca Ngöbe-Buglé comprende cerca del 50% de la población indígena total Ngöbe-Buglé; igual sucede con la comarca Emberá-Wounaan, la otra parte quedó excluida de la comarca. No disponemos de datos sobre la participación de esta parte de la población en las actividades electorales.

La pretensión de los indígenas de la comarca Emberá-Wounaan de lograr una ley de tierras colectivas para suplir la ausencia de una comarca, está aún en debate. Los pueblos Naso y Bribri, que aún son parte del Distrito de Changuinola, y se encuentran dentro de los corregimientos de El Teribe y Las Tablas, respectivamente, en la Provincia de Bocas del Toro, están en procesos iniciales de negociación para establecer un régimen especial.

Cerca del 50% de la población ngöbe no ha planteado aún qué alternativas existen para asegurar los derechos especiales que tienen, incluyendo los derechos políticos.

Participación política de la mujer indígena

Las organizaciones de mujeres están exigiendo la equidad de género y la igualdad de oportunidades desde sus propias cosmovisiones, así como la protección y la aplicación de sus derechos como indígenas y como mujeres.

Los gobiernos han realizado diversos esfuerzos para la ratificación de convenios internacionales y la aprobación de leyes a favor de los derechos de la mujer, para que los Estados asuman y reconozcan los derechos de participación de las mujeres a nivel local, regional e internacional. Por ello, los gobiernos nacionales han promovido los planes de igualdad de oportunidades para las mujeres. Por ejemplo, en el Código Electoral de Panamá, se sugiere procurar que un 30% de la participación sea de mujeres. Pero la realidad es que hay poca participación de mujeres como candidatas para puestos de elección.

En realidad, estos avances en cuanto a la participación de las mujeres –al igual que la de los pueblos indígenas– para que accedan y estén en cargos de toma de decisión de los gobiernos, han estado limitados. Nada se ha avanzado en promover esta participación entre las mujeres indígenas, por lo que la participación política sigue siendo inalcanzable.

A nivel comarcal y nacional

A nivel de las comarcas indígenas, la participación de la mujer ha estado supeditada al control del hombre, aunque durante las últimas décadas las mujeres han podido "empoderarse" de su papel en todas las esferas, locales y comarcales. Hoy, algunas ya han ocupado puestos dentro de la jerarquía comarcal y a la vez dentro de la estratificación social y política; por ejemplo Clelia Mezúa, que asumió la presidencia del Congreso Emberá-Wounaan, y Omaira Casamac, que ha sido la única mujer que ha ocupado el cargo de cacique, máximo de la jerarquía tradicional. Igualmente, en la década de 1980, fue nombrada Hildaura López como la primera mujer intendente o gobernadora en una comarca indígena en la región de Kuna Yala. Asimismo, en cada región comarcal existen organizaciones de mujeres para la defensa de sus derechos.

A nivel nacional, las mujeres indígenas están ocupando espacios de participación política en la defensa de sus derechos, aglutinadas principalmente en la Coordinadora Nacional de Mujeres Indígenas de Panamá (COONAMUIP), que representa la unidad de las mujeres indígenas de las diversas comarcas.

En Panamá, la participación política de la mujer indígena es reducida. Como representantes de corregimientos en la comarca Ngöbe-Buglé, en 1999, 5 fueron elegidas como principales y 3 como suplentes. En las elecciones de 2004, esa misma tendencia continuó solo en la elección de representantes de corregimientos en la comarca Ngöbe-Buglé; de los 58 representantes electos, 10 son mujeres; 6 ocupan los cargos principales y 4 ocupan la suplencia. Este número equivale a un 15% de la totalidad de los cargos electorales sometidos a elección en 2004, cifra que nos sirve como indicador en esta participación.

En los demás cargos, de diputados y alcaldes, no salió electa ninguna mujer. En los cargos de concejal, una mujer fue escogida dentro de la comarca Emberá-Wounaan, en 1999 y en 2004. Esta tendencia se asemeja a la realidad nacional panameña en cuanto a la participación política por género.

La participación de la mujer ha ido en aumento en las últimas elecciones. Un número considerable se postuló a los cargos de elección que venimos describiendo, pero los resultados no lo favorecieron como se ha dicho.

Conclusiones

La participación política de los pueblos indígenas panameños para ocupar un cargo de elección popular, ha estado limitada en el proceso de elección nacional por los partidos políticos.

Panamá se encuentra actualmente en un proceso democrático, sin embargo, fue con el gobierno militar (1968-1989) que las clases populares e indígenas tuvieron mayor acceso a la participación política en las esferas del gobierno panameño.

En gran parte, las demandas y la participación de los pueblos indígenas panameños en los procesos políticos fue constante, ya que se negoció con el gobierno nacional la creación de reservas (1930), luego de comarcas (1938, 1983, 1996, 1997, 2000), y la aprobación de leyes que regulan el funcionamiento de las comarcas y tierras destinadas a los pueblos indígenas.

Ha sido larga la espera para la participación de los pueblos indígenas, puesto que han tenido que pasar por el reconocimiento legal de su territorio, la reglamentación de sus cartas orgánicas para el funcionamiento de sus comarcas, así como en el reconocimiento de sus autoridades tradicionales para poder participar en las acciones que ejecuten los gobiernos nacionales para el desarrollo de la región.

En el año 2000, en el proceso de la reversión del Canal de Panamá, el país inició una nueva etapa democrática. Por primera vez una mujer ejerció el cargo de la presidencia de la república (doña Mireya Moscoso), y un kuna fue el primer diputado de origen indígena (Enrique Garrido); estos hechos abrieron un nuevo período en lo referente a la participación política de los pueblos indígenas panameños.

Los pueblos indígenas de Panamá, denominados "comunidades indígenas" en la Constitución Política de Panamá, han logrado importantes avances en cuanto a la participación política nacional, hecho que se ha ido consolidando con la adopción de normas constitucionales, legales y secundarias, que han sido producto de arduas luchas y demandas persistentes de los ocho pueblos indígenas. Igualmente, la legislación panameña ha reconocido que las comarcas indígenas constituyen divisiones políticas especiales, por lo tanto, se rigen de acuerdo con las leyes especiales y las estructuras de autogobierno de los pueblos indígenas que las habitan. Además, los fallos de la Corte Suprema de Justicia han reconocido la importancia, como parte de los derechos humanos de los pueblos indígenas, de la relación intrínseca existente entre los pueblos indígenas y la naturaleza, con base en sus valores espirituales.

Podemos señalar que ha habido un avance notorio en la participación política indígena, aunque este ha estado limitado. Lo podemos apreciar claramente en el espacio de participación política que ofrece el Código Electoral de Panamá de 2003, en el que se otorgan determinados privilegios a los partidos políticos, como la facultad exclusiva de postular candidatos para diputados y para presidente de la república, dificultando el acceso tanto a hombres como a mujeres indígenas a un cargo de elección, aunque en su momento las comarcas indígenas se organicen y postulen sus propios candidatos o candidatas salidos de las bases de los Congresos Indígenas. Sin embargo, con la propuesta de reforma al Código Electoral, esta situación cambiará y podrá haber mayor espacio de participación política por libre postulación de candidatos para diputados de la Asamblea Nacional.

Por otra parte, con la reforma de 2004, la Constitución Nacional señala ahora en su Artículo 147, que la Asamblea Nacional debe estar constituida por 71 diputados. Por ello, se ha presentado una propuesta de ley de la reconfiguración de los circuitos electorales para la elección de diputados por parte de los magistrados del Tribunal Electoral. En esta propuesta

se plantea que las comarcas que tienen diputados no tendrán aumento y las que no tienen, por ser circuitos de menor población, se mantendrán igual. Por lo tanto, se propone que la comarca kuna de Wargandi se incorpore al circuito 10-2 de Kuna Yala, y la comarca kuna de Madungandi, se incorpore al circuito 10-1 de Kuna Yala, para la escogencia de diputados[30]. Según nos cuentan las autoridades de ambas comarcas, estas no fueron consultadas acerca de la propuesta de cambio de los circuitos electorales.

Sin embargo, anterior a la reforma constitucional de 2004, en la de 1994, se señalaba en el numeral 5 del Artículo 141, que "cada circuito electoral tendrá un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil habitantes, pero la ley podrá crear circuitos electorales que excedan el máximo o reduzcan el mínimo anteriores, para tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales". Actualmente, se señala en el numeral 3 del Artículo 147, que "a cada comarca y a la Provincia de Darién le corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma", lo que genera un retroceso en la participación política electoral para los pueblos indígenas, ya que anteriormente se afirmaba que donde existieran indígenas, independientemente de la cantidad de población, se podría crear un circuito electoral, y ahora se indica que las comarcas indígenas tienen derecho a solo cinco circuitos electorales comarcales. Esto viola el derecho de participación de los pueblos indígenas de otras comarcas, como los kunas de Madungandi, Wargandi y Emberá-Wounaan, en las que ellos no van a tener sus propios diputados.

A pesar de estas limitaciones, el desarrollo de las comarcas ha fortalecido los elementos de autonomía, identidad, territorio y participación política de las comunidades indígenas. Cada uno de estos temas también fue oportunamente recogido en la Constitución Política, en los diversos artículos, tal como quedó según las últimas reformas.

Por ello, es necesario que se incorpore en la Constitución Nacional que el Estado panameño es multicultural y multilingüe, y aceptar la existencia de los pueblos indígenas para una mayor eficacia en el reconocimiento y la participación indígena en Panamá. También es necesario que se desarrollen nuevas propuestas de leyes para que los pueblos indígenas puedan desempeñar una mayor participación en los cargos electorales.

Por otro lado, los gobiernos panameños no han garantizado políticas públicas que promuevan la equidad e igualdad de participación de las mujeres indígenas en espacios de poder y de toma de decisiones; a pesar de que se han promulgado leyes a favor, su implementación ha sido deficiente. Lo que se debe garantizar es que las mujeres indígenas participen en la toma de decisiones, tanto de la vida cotidiana como a nivel político.

30. Proyecto nro. 192 "Por el cual se reconfiguran los Circuitos Electorales para la elección de Diputados", del 15 de marzo de 2005.

La participación de la mujer indígena es limitada en los niveles de decisión, tanto del poder local como regional y nacional. Es importante que se tenga claro que esta situación no se debe a que la mujer indígena no tenga iniciativa. Al contrario, el éxito de las movilizaciones y la concreción de varios comités, consejos nacionales y asociaciones en el país, se deben a los esfuerzos de las mujeres.

En ese sentido, vemos que en Panamá casi no existe una política estatal definida dirigida hacia los pueblos indígenas. Se crean instancias gubernamentales que al final no cumplen sus objetivos, y los pocos indígenas que son escogidos en las elecciones populares están solo con interés partidista; es decir que si un diputado, representante de corregimiento, alcalde o concejal, no es del partido gobernante, casi no tendrá apoyo para realizar sus obras. Además, es casi nulo el número de indígenas que han ocupado puestos de importancia en las esferas del gobierno. Y los que han ocupado puestos administrativos en las diversas instituciones ministeriales, autónomas y semiautónomas, por estar inscritos en el partido gobernante, cuando cambia el gobierno, son destituidos.

Los partidos políticos interfieren en la elección de las autoridades tradicionales, lo que ha provocado una división interna entre los pobladores indígenas en las comarcas. Esto conlleva a un debilitamiento del autogobierno indígena.

Observamos que a pesar de que existen leyes, decretos y resoluciones que favorecen a los pueblos indígenas, las autoridades y las comunidades casi no han podido aprovechar estos mecanismos por la falta de promoción y de interés de las autoridades nacionales en mejorar la calidad de vida de los pueblos indígenas. Pero los mismos pueblos indígenas son garantes de su participación política tanto en sus territorios como a nivel gubernamental, ya que la creación de las comarcas y el logro de muchos de los avances en la legislación se deben a la creciente capacidad negociadora de estos.

Los resultados electorales de 1999 y 2004 demuestran el nivel de participación, en vista de que se les garantizó a los pueblos indígenas aspirar a los cargos de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales.

No obstante, con los cambios constitucionales ocurridos en 2004, ahora es posible que aspirantes de los pueblos indígenas se postulen a la Asamblea Nacional como candidatos de libre postulación, sin necesidad de que sea a través de los partidos políticos. Sin embargo, habrá que esperar la adecuación y aprobación del nuevo Código Electoral para ver su reglamentación y ejecución.

También los espacios de participación local, por ser regiones indígenas, son escenarios determinantes que permiten la participación política de los pueblos indígenas para que sus voces sean escuchadas por los gobiernos nacionales.

En ese sentido, los pueblos indígenas panameños tienen la base de su autonomía en sus territorios reconocidos por el Estado. A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el gobierno panameño aún no ha presentado un plan nacional de desarrollo, y por ello no se ha podido ni coordinar ni ejecutar entre las diversas dependencias estatales, planes

acordes con la realidad de los pueblos indígenas; esta situación debe ser tomada en cuenta por las estructuras tradicionales, para que los propios indígenas sean actores de su presente y su futuro. Debe haber participación activa y paritaria de los pueblos indígenas a través de sus representantes, desde la formulación, la evaluación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos de desarrollo en las áreas indígenas. Por tanto, son los gobiernos nacionales, con el apoyo de instituciones de derechos humanos como la Defensoría del Pueblo y otras, los que velarán por que los derechos ciudadanos sean respetados.

Para los pueblos indígenas sus tierras ancestrales son la base del equilibrio que tienen con la madre Tierra, que es su territorio. Luchar por un territorio legalizado para convivir y decidir sus destinos debe hacerse sin deferencia para con el gobierno. Por eso, los pueblos indígenas deben volver a buscar sus raíces culturales e históricas. Sin estos principios propios estarían seriamente amenazados por el impacto del mundo global, un mundo en donde se están perdiendo cada vez más los valores éticos y culturales. Los pueblos indígenas pueden contribuir a fortalecer las bases de la identidad nacional de sus respectivos países.

Bibliografía

Alvarado, Eligio, *Perfil Indígena de Panamá,* Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y Ministerio de Gobierno y Justicia. Panamá, 2001.

ANAM, *Informe Final. Caracterización Socio-Económica y Biológica del pueblo y Territorio Indígena Naso, Bocas del Toro,* Fundación Dobbo Yala. Panamá, 2002.

Asamblea Legislativa de Panamá, *Memoria Anual, 1990-2000, Presidencia del H.L.Enrique Garrido,* Panamá. 2000.

Castillo, Bernal, "La autonomía indígena en Kuna Yala frente al impacto de la globalización: un análisis de los retos del autogobierno indígena", Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica. Costa Rica, 2005.

Centro de Asistencia Legal Popular, *Informe de la situación indígena en Panamá*, Congresos y organizaciones indígenas de Panamá, Panamá, septiembre 2005.

Centro de Asistencia Legal Popular, "Memoria Seminario Taller: Propuesta de los pueblos indígenas en el marco de las elecciones generales", Programa Plurianual "Democracia y Derechos Humanos en Panamá", Comisión Europea. Panamá, febrero 2004.

Congreso General Kuna, *Anmar Igar. Normas Kunas*, Kuna Yala. Panamá, 2001.

Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, respectivamente; por el Acto Constitucional de 1983; por los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994; y por el Acto Legislativo No. 1 de 2004. Texto de acuerdo a la Gaceta Oficial 25,176 del 15 de noviembre de 2004, 3ª edición, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales. Panamá, 2004.

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala de lo Contencioso Administrativa. "Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad, interpuesta por el licenciado Miguel Vanegas en representación del representante de corregimiento de la Comarca de Madungandí, Ovidio Espinosa, para que se declare nula, por ilegal, la sesión del Consejo Municipal del Distrito de Chepo, celebrada el 2 de septiembre de 1999. Magistrado Ponente: Hipólito Gill Suazo. Panamá, veintitrés (23) de marzo de dos mil uno (2001). Panamá, 2001.

Gabinete Social de la República de Panamá y Sistema de Naciones Unidas, "II Informe de Panamá sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Panamá, septiembre 2005.

Hvalkof, Soren y Guevara, Marcos. "Informe Final. Evaluación Externa del Proyecto: 'Tierras Colectivas de los Emberá y Wounaan, fase II'". Fundación Dobbo Yala y Nepenthes. Panamá, febrero, 2004.

Leis, Raúl, "Panamá: condiciones políticas para los procesos de autonomía", en Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas (coordinadores), *Autonomías Indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*, Ludwig Boltzmann Institut, Latautonomy, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, Editores Plaza y Valdés. México, 2005.

Morales, Ascario, *La descentralización y sus conflictos con el derecho político de los pueblos indígenas.* Panamá, 2006.

Partido Revolucionario Democrático, *Declaración de Principios. Programa PRD,* Panamá, 2003.

Partido Revolucionario Democrático y Partido Popular, *Programa de Gobierno 2004-2009, Patria Nueva,* Panamá, 2004.

Programa Nacional de Administración de Tierras, *Informe Final. Estudio Socio-Económico y Uso de la tierra en Áreas Ocupadas por los Bribri*, Presentado por la Asociación Iberoamericana para el Desarrollo y Cooperación del sector social (AIDECOSS). Panamá, abril 2006.

Proyecto de Ley No. 191, "Por el cual se reforma el código electoral" del 15 de marzo de 2005.

Tribunal Electoral de Panamá, "Aviso en el que se hace del conocimiento público los nombres de los candidatos electos en las elecciones generales del 2 de mayo de 2004 y elecciones parciales del 8 de agosto y 12 de septiembre de 2004", en *Boletín Tribunal Electoral de Panamá*, Año XXVI, Panamá, viernes 15 de octubre 2004.

Tribunal Electoral de Panamá, "Cuadro completo de los candidatos electos a los distintos cargos de elección popular en las elecciones generales celebradas el 2 de mayo de 1999 y en las elecciones parciales del 15 y 22 de agosto de 1999", en *Boletín Tribunal Electoral de Panamá*, Año XXI, No. 1,409, Panamá, lunes 30 de agosto 1999.

Valdés Escoffery, Eduardo, *Panamá y las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 1999*, Tribunal Electoral. Panamá, 2 de abril 2000.

Valiente López, Aresio, *Comarcas indígenas y división política del Estado panameño*, Conferencia en la Facultad de Derecho de Universidad de Panamá. Panamá, octubre 2000.

Valiente, Aresio (compilador), Derechos de los pueblos indígenas de Panamá, 1ª edición, OIT, CEALP, impresora Gossestra. San José, Costa Rica, 2002.

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.