

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO GENERAL  
DOCTORADO EN ESTADO DE DERECHO Y BUEN GOBIERNO



UNIVERSIDAD  
DE SALAMANCA

EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS AL PARLAMENTO EN PERÚ Y EN BOLIVIA.  
ALGUNOS ELEMENTOS BÁSICOS  
Y UNA MIRADA DESDE EL PRINCIPIO DE IGUALDAD



ENITH PINEDO BRAVO

Tesis Doctoral

2013

CALABRÓ, Patricia (pintora). 2011. *Cruz andina*. Versión libre de la chakana, con algunos colores de la bandera del Tahuantinsuyo. Acuarela sobre cartulina.

Varios significados se atribuyen a la chakana. Aquella con más aceptación está referida a la cosmovisión andina, como escalera hacia arriba y hacia abajo que une al mundo de los dioses, al de los hombres, y al de los muertos. Fue empleada durante parte del Incanato como símbolo de la unión territorial de los cuatro suyos del imperio.



*quizá mi única noción de patria  
sea esta urgencia de decir nosotros,  
quizá mi única noción de patria  
sea este regreso al propio desconcierto*

**MARIO BENEDETTI**

## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>11</b>
-----------------------------	-----------

<b>ABREVIACIONES Y SIGLAS EMPLEADAS.....</b>	<b>12</b>
--	-----------

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>14</b>
--------------------------	-----------

<b>CAPÍTULO 1. LOS INDÍGENAS Y EL ESTADO. EL CASO DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA.....</b>	<b>27</b>
---	-----------

<b>1.1 IDENTIFICACIÓN DE LOS INDÍGENAS. COMUNIDAD, ETNIA, NACIÓN Y PUEBLO INDÍGENA.....</b>	<b>28</b>
---	-----------

<b>1.2 GRUPOS VULNERABLES, MINORÍAS Y PUEBLOS INDÍGENAS.....</b>	<b>47</b>
--	-----------

1.2.1 LOS INDÍGENAS, TAMBIÉN, COMO GRUPO VULNERABLE.....	57
--	----

1.2.1 CUESTIONES GENERALES SOBRE LOS CASOS DE PERÚ Y BOLIVIA.....	58
---	----

<b>1.4 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CIERTOS GRUPOS VULNERABLES.....</b>	<b>72</b>
--	-----------

1.4.1 ALGUNAS RAZONES Y DOS ENFOQUES.....	75
---	----

1.4.2 ¿DERECHO INDIVIDUAL O COLECTIVO?.....	85
---	----

1.4.3 EL DERECHO DE SUFRAGIO.....	89
-----------------------------------	----

1.4.4 EL ROL DEL SISTEMA ELECTORAL.....	91
---	----

<b>1.5 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS.....</b>	<b>107</b>
---	------------

1.5.1 LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE INDÍGENAS.....	111
---	-----

1.5.2 LA RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	114
---	-----

<b>1.6 EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....</b>	<b>126</b>
--	------------

<b>1.7 ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y EL PAPEL DE LOS ACTORES E INSTITUCIONES INTERNACIONALES.....</b>	<b>133</b>
---	------------

<b>CAPÍTULO 2. LOS INDÍGENAS PERUANOS Y SU REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>144</b>
---	------------

<b>2.1 EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE INDÍGENA EN PERÚ.....</b>	<b>144</b>
--	------------

2.1.1 DEFICIENCIAS NORMATIVAS.....	145
------------------------------------	-----

2.1.1.1 DEFICIENCIAS REGULATORIAS.....	146
--	-----

2.1.1.2 DEFICIENCIAS INTERPRETATIVAS Y DE APLICACIÓN.....	167
---	-----

2.1.1.3 DEFICIENTE MARCO INSTITUCIONAL.....	178
---	-----

2.1.2 LA DEBILIDAD DEL AUTORRECONOCIMIENTO.....	184
---	-----

2.1.3 LA AUTOCALIFICACIÓN COLECTIVA.....	192
--	-----

<b>2.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA.....</b>	<b>200</b>
--	------------

2.2.1	LA CUESTIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN: EL CENSO DE 2007 Y ALGUNAS APROXIMACIONES	200
2.2.2	UBICACIÓN. ESPECIAL CONSIDERACIÓN SOBRE LA COMUNIDAD INDÍGENA, LA COMUNIDAD LEGAL Y EL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN DE SU TERRITORIO.....	218
2.2.3	LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO O EN CONTACTO INICIAL .....	231
<b>2.3</b>	<b>ASPECTOS ADICIONALES A CONSIDERAR EN LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS DE LOS INDÍGENAS PERUANOS.....</b>	<b>235</b>
<b>2.4</b>	<b>REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.....</b>	<b>245</b>
2.4.1	EL SISTEMA ELECTORAL CONGRESAL .....	245
2.4.2	LA RELACIÓN LEGAL CON LOS ÚNICOS INTERMEDIARIOS: LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	265
2.4.3	EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS AL CONGRESO. LA INFLUENCIA DEL VOTO PREFERENCIAL.....	276

### **CAPÍTULO 3. LOS INDÍGENAS ORIGINARIO CAMPESINOS Y SU REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BOLIVIA..... 295**

<b>3.1</b>	<b>¿QUIÉN ES INDÍGENA EN BOLIVIA? .....</b>	<b>295</b>
3.1.1	LO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO .....	299
3.1.2	LA (AUTO)CALIFICACIÓN COLECTIVA. NACIONES, PUEBLOS, COMUNIDADES, SINDICATOS Y AYLLUS .....	303
3.1.3	EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA .....	311
3.1.4	CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS .....	321
<b>3.2</b>	<b>ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA .....</b>	<b>326</b>
3.2.1	NÚMERO E IDENTIFICACIÓN .....	326
3.2.2	UBICACIÓN. LOS TIOC Y LA SUPERPOSICIÓN TERRITORIAL.....	345
<b>3.3</b>	<b>ASPECTOS ADICIONALES A CONSIDERAR EN LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS DE LOS INDÍGENAS BOLIVIANOS .....</b>	<b>355</b>
<b>3.4</b>	<b>REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS .....</b>	<b>366</b>
3.4.1	EL SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.....	367
3.4.2	LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS .....	376
3.4.2.1	ANTECEDENTES .....	377
3.4.2.2	REGULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS. LA IDEA DE MINORÍA POBLACIONAL Y SUS CONSECUENCIAS .....	382
3.4.2.3	DOS PROBLEMAS BÁSICOS DE APLICACIÓN .....	397
3.4.2.4	ACCIÓN AFIRMATIVA, VOTO IGUAL Y OTRAS CONSIDERACIONES .....	400
3.4.3	LA RELACIÓN LEGAL CON LOS DIVERSOS INTERMEDIARIOS .....	409
3.4.4	EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS. EL PAPEL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS.....	420

**CAPÍTULO FINAL: COMPARACIÓN ENTRE PAÍSES, CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES**  
 ..... ;ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

**BIBLIOGRAFÍA.....440**

## ÍNDICE DE CUADROS

### CAPÍTULO 2

CUADRO 1. TÉRMINOS EMPLEADOS POR NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL.....	155
CUADRO 2. NÚMERO DE COMUNIDADES CAMPESINAS/NATIVAS EN PERÚ .....	227
CUADRO 3. SISTEMA ELECTORAL CONGRESAL PERUANO .....	247
CUADRO 4. TIPO DE AGRUPACIONES POLÍTICAS FACULTADAS A PRESENTAR CANDIDATURAS .....	267
CUADRO 5. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS .....	268
CUADRO 6. LOS INDÍGENAS EN LOS PLANES DE GOBIERNO – ELECCIONES GENERALES 2011 .....	274
CUADRO 7. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR PUNO (PERÚ POSIBLE) .....	279
CUADRO 8. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR PUNO (PERÚ POSIBLE).....	279
CUADRO 9. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR CUSCO (UNIÓN POR EL PERÚ).....	283
CUADRO 10. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR CUSCO (UNIÓN POR EL PERÚ) .....	283
CUADRO 11. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR AMAZONAS (GANA PERÚ).....	289
CUADRO 12. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR AMAZONAS (UNIÓN POR EL PERÚ) .....	290

### CAPÍTULO 3

CUADRO 13. TÉRMINOS EMPLEADOS POR NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL.....	303
CUADRO 14. RELACIÓN ENTRE TIPOS DE ESTADO, IDEAS DE NACIÓN E IDEAS DE CIUDADANÍA .....	312
CUADRO 15. AUTONOMÍA INDÍGENA Y NO INDÍGENA .....	323
CUADRO 16. CARACTERÍSTICAS DE UNIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO .....	323
CUADRO 17. CRONOLOGÍA RESUMIDA DE HECHOS DESDE 1990 A LA ACTUALIDAD .....	364
CUADRO 18. SISTEMA ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BOLIVIA .....	368
CUADRO 19. RELACIÓN POBLACIÓN INDÍGENA - CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES .....	373
CUADRO 20. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS .....	387
CUADRO 21. PROPUESTAS PACTO DE UNIDAD + BLOQUE INDÍGENA Y REGULACIÓN FINAL .....	394
CUADRO 22. REQUISITOS CONSTITUCIÓN / ACREDITACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS.....	412
CUADRO 23. DIPUTADOS ELEGIDOS EN CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES .....	432

## ÍNDICE DE TABLAS

### CAPÍTULO 2

TABLA 1. COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, EN LOS CENSOS 1993 Y 2007, SEGÚN DEPARTAMENTO .....	202
TABLA 2. ESTIMACIONES DEL NÚMERO DE INDÍGENAS/COLECTIVOS INDÍGENAS EN PERÚ .....	212
TABLA 3. PORCENTAJE DE HOGARES IDENTIFICADOS COMO INDÍGENAS SEGÚN DISTINTOS CRITERIOS .....	216
TABLA 4. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES CONGRESALES EN PERÚ .....	253
TABLA 5. DISPONIBILIDAD DE DNI SEGÚN GRUPO DE EDAD – COMUNIDADES NATIVAS AMAZÓNICAS .....	256
TABLA 6. INTERÉS EN ELECCIONES INTERNAS – ELECCIONES GENERALES 2011 .....	261
TABLA 7. EMPLEO DEL VOTO PREFERENCIAL – ELECCIONES GENERALES 2006 .....	262

## CAPÍTULO 3

TABLA 8. LENGUA MATERNA DECLARADA .....	329
TABLA 9. RESULTADOS GENERALES DE POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN INDICADOR.....	330
TABLA 10. POBLACIÓN POR CONDICIÓN ÉTNICO LINGÜÍSTICA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD.....	331
TABLA 11. DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA .....	332
TABLA 12. TIOC DEMANDADOS Y REGISTRADOS A 2010 .....	349
TABLA 13. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS PARA DIPUTADOS SIN CEIOC.....	371
TABLA 14. NÚMERO DE PERSONAS QUE DECLARAN PERTENECER A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA .....	390
TABLA 15. PORCENTAJE DE PARLAMENTARIOS INDÍGENAS ELECTOS 1979 -2009.....	422
TABLA 16. INDÍGENAS ELECTOS SEGÚN PUEBLO INDÍGENA 1997 - 2009 .....	423
TABLA 17. DIPUTADOS INDÍGENAS SEGÚN DEPARTAMENTO Y PUEBLO INDÍGENA.....	429
TABLA 18. CANDIDATURAS CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN CEIOC Y GÉNERO.....	433

## ÍNDICE DE MAPAS

### CAPÍTULO 2

MAPA 1. GRUPOS ETNOLINGÜÍSTICOS CENSADOS.....	220
MAPA 2. PROPUESTA DE MAPA ETNOLINGÜÍSTICO DEL PERÚ .....	221
MAPA 3. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LA CONDICIÓN INDÍGENA POR DEPARTAMENTOS .....	222
MAPA 4. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES Y NÚMERO DE ESCAÑOS .....	250
MAPA 5. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES SEGÚN TAMAÑO.....	251
MAPA 6. TAMAÑO DE CIRCUNSCRIPCIONES CON MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA.....	252

### CAPÍTULO 3

MAPA 7. AFECTACIÓN DE LÍMITES - TERRITORIO INDÍGENA Y PARQUE NACIONAL ISÍBORO SÉCURE ..	347
MAPA 8. MUNICIPIOS CON 75% O MÁS DE POBLACIÓN INDÍGENA MAYOR DE 15 AÑOS.....	352
MAPA 9. MUNICIPIOS CON 50% A 74% DE POBLACIÓN INDÍGENA MAYOR DE 15 AÑOS .....	353
MAPA 10. CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA INDÍGENA POR DEPARTAMENTOS .....	354
MAPA 11. PROPUESTA DE CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES SEGÚN REGIONES – PACTO DE UNIDAD	378

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

### CAPÍTULO 2

GRÁFICO 1. EXTRACTO CÉDULA CENSAL .....	206
GRÁFICO 2. POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR AUTOPERCEPCIÓN ÉTNICA .....	214
GRÁFICO 3. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR PUNO (TODOS LOS PARTIDOS) .....	280
GRÁFICO 4. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR CUSCO (TODOS LOS PARTIDOS).....	284
GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN PARLAMENTARIAS ELECTAS 1980 - 2011.....	287
GRÁFICO 6. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR AMAZONAS (TODOS LOS PARTIDOS) .....	290



## CAPÍTULO 3

GRÁFICO 7. PREGUNTAS CENSALES REFERIDAS A LA LENGUA.....	327
GRÁFICO 8. IDIOMAS QUE LA PERSONA DECLARA HABLAR .....	328
GRÁFICO 9. PREGUNTA CENSAL SOBRE PERTENENCIA A ALGÚN PUEBLO ORIGINARIO O INDÍGENA.....	329
GRÁFICO 10. PUEBLOS ORIGINARIOS O INDÍGENAS A LOS QUE SE DECLARA PERTENECER .....	330
GRÁFICO 11. CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA POR DEPARTAMENTOS - POBLACIÓN TOTAL.....	333
GRÁFICO 12. IDENTIFICACIÓN COMO INDÍGENAS POR AÑO – LAPOP 2004 .....	336
GRÁFICO 13. PERTENENCIA A ALGÚN PUEBLO ORIGINARIO O INDÍGENA – LAPOP 2012 .....	337
GRÁFICO 14. AUTOPERCEPCIÓN RACIAL/ÉTNICA – LAPOP 2012 .....	338
GRÁFICO 15. PREGUNTA CENSAL SOBRE PERTENENCIA A ALGUNA NPIOC O PUEBLO AFRO.....	340
GRÁFICO 16. PREGUNTAS CENSALES REFERIDAS A LA LENGUA .....	341
GRÁFICO 17. POSIBILIDAD DE CONFORMACIÓN DE AIOC REGIONAL .....	346
GRÁFICO 18. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INDÍGENAS PARLAMENTARIOS 1979 - 2009 .....	422
GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN PROPORCIÓN SENADORES INDÍGENAS 1997 - 2009 .....	424
GRÁFICO 20. EVOLUCIÓN PROPORCIÓN DIPUTADOS INDÍGENAS 1997 - 2009 .....	424
GRÁFICO 21. EVOLUCIÓN DIPUTADOS INDÍGENAS SIN CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES 1997 - 2009.....	425
GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN SENADORES Y DIPUTADOS INDÍGENAS 1997 - 2009 .....	427

## CAPÍTULO FINAL

GRÁFICO 23. INCIDENCIA INDÍGENA EN PERÚ Y EN BOLIVIA.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>
GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN REPRESENTANTES INDÍGENAS EN CÁMARA BAJA.....	<b>¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.</b>

## LISTA DE ANEXOS (en CD Rom)

ANEXO 1: OBSERVACIONES DEL PODER EJECUTIVO DE PERÚ AL PROYECTO DE LEY DEL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS – 21 DE JUNIO DE 2010

ANEXO 2: RESOLUCIÓN NO. 1235-2006-JNE - REGLAMENTO DE INSCRIPCIÓN DE MIEMBROS DE COMUNIDADES NATIVAS COMO CANDIDATOS A CARGOS REGIONALES Y MUNICIPALES PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2006

ANEXO 3: RESOLUCIÓN NO. 247-2010-JNE - REGLAMENTO GENERAL DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2010

ANEXO 4: RESOLUCIÓN NO. 370-2010-JNE – MODIFICATORIA DEL REGLAMENTO GENERAL DE INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS PARA LAS ELECCIONES REGIONALES Y MUNICIPALES 2010

ANEXO 5: TABLA DE DEFINICIONES DEL II CENSO DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA PERUANA (2007)

ANEXO 6: FORMULARIO DEL II CENSO DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA PERUANA (2007)

ANEXO 7: FORMULARIO DEL X CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y IV DE VIVIENDA DE BOLIVIA (2001)

ANEXO 8: FORMULARIO DEL XI CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y V DE VIVIENDA DE BOLIVIA (2012)

ANEXO 9: TEXTOS PRELIMINARES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE BOLIVIA SEGÚN APROBACIÓN DE COMISIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE (2006-2007)

ANEXO 10: LISTA DE CANDIDATOS A DIPUTADOS POR LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS EN LAS ELECCIONES GENERALES 2009

ANEXO 11: PROYECTO DE LEY PARA LA CREACIÓN DE TRES CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES ESPECIALES “PARA LOS PUEBLOS QUECHUAS, AYMARAS Y AMAZÓNICOS” DE PERÚ.

## AGRADECIMIENTOS

Culminados los estudios del Máster en Democracia y Buen Gobierno de esta universidad, tomar la decisión de iniciar el Doctorado no fue algo sencillo. Seguir con él tampoco lo ha sido. Este espacio sirve para reconocer a quienes con su dedicación han representado un aliciente para que esta etapa se cumpliera.

En primer lugar deseo agradecer a mis padres por su infinito cariño y comprensión; en especial a mi madre, quien prácticamente me empujó a volver a Salamanca en 2010. Asimismo, a las dos directoras de esta tesis y entrañables profesoras desde el Máster, María José Corchete Martín y Araceli Mateos Díaz, por su enorme paciencia, por su invaluable contribución para este trabajo, por tener siempre una palabra de aliento, por su permanente disposición, y sobre todo, por su amistad. No hay forma de medir lo que su ayuda ha significado para mí.

A los amigos en Perú que estuvieron pendientes y con los que tuve, estando allá o no, apasionantes conversaciones criticando e imaginando situaciones y normas vinculadas con los indígenas del país. A los amigos que durante estos años hice en España, fundamentalmente a quienes en Salamanca tuvieron que soportar mis dudas, y a pesar de ello, supieron reanimarme para continuar. Aun cuando muchos ya no se encuentran aquí, desde sus países han seguido acompañándome.

A las personas del Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo que se interesaron en el tema de la tesis, brindando más de una sugerencia sobre cómo abordar algunos puntos. A los funcionarios peruanos y bolivianos que con su amabilidad contribuyeron a contar con más información. En el caso de Bolivia mención aparte merece el ingeniero Carlos Medrano, Jefe de la Unidad de Geografía y Logística Electoral del Tribunal Supremo Electoral, quien siempre absolvió mis consultas con interés y hasta entusiasmo, incluso cuando lo molestaba desde Salamanca. En el caso de Perú, el agradecimiento va principalmente dirigido al ingeniero Victoriano Cáceres, funcionario del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, quien debe ser la persona que más sabe en el país sobre los procedimientos de formalización de las comunidades campesinas y nativas, pues tiene más de 30 años trabajando en ello. No obstante las deficiencias de las que ha sido testigo en cada institución pública en la que ha trabajado, mantiene la creencia de que el panorama de las comunidades indígenas puede cambiar.

Finalmente, agradezco a la Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo, pues fue por su contribución que estudié en la Universidad de Salamanca, donde he aprendido a valorar aún más la diversidad, y donde he conocido a todos aquellos que llevo conmigo donde quiera que me encuentre.

Salamanca, abril de 2013

## ABREVIACIONES Y SIGLAS EMPLEADAS

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
AIOC	Autonomía Indígena Originario Campesina
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
C169 OIT	Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo
CC	Código Civil de Perú
CCP	Confederación Campesina del Perú
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo
CEIOC	Circunscripciones Electorales Indígena Originario Campesinas
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina y El Caribe
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CONACAMI	Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería
CONAMAQ	Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPE	Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia
CPP	Constitución Política del Perú
CS	Consociacionalismo
CSUTCB	Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia
Declaración de 2007	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
INE	Instituto Nacional de Estadística de Bolivia
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú
INRA	Instituto Nacional de Reforma Agraria
IPSP	Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos
JNE	Jurado Nacional de Elecciones
LACPI	Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de Bolivia
Ley INRA	Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de Bolivia
LGCC	Ley General de Comunidades Campesinas de Perú
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización de Bolivia
LOE	Ley Orgánica de Elecciones de Perú
LPP	Ley de Partidos Políticos de Perú
LPPB	Ley de Participación Popular de Bolivia
LRE	Ley del Régimen Electoral de Bolivia
Ley Transitoria	Ley del Régimen Electoral Transitorio de Bolivia
MAS	Movimiento Al Socialismo
MC	Multiculturalismo
MIP	Movimiento Indígena Pachakuti
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario

NPIOC	Naciones y Pueblos Indígena Originario Campesinos
OEP	Órgano Electoral Plurinacional
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales
OTB	Organizaciones Territoriales de Base
PÉ	Partidos étnicos
PETT	Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PPII	Pueblos indígenas
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
TCE	Tribunal Constitucional de España
TCP	Tribunal Constitucional de Perú
TIDH	Tratados Internacionales de Derechos Humanos
TIOC	Territorio Indígena Originario Campesino
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore

## INTRODUCCIÓN

El Trabajo de Fin de Máster que elaboramos hace unos años como parte del Máster Democracia y Buen Gobierno, en esta misma casa de estudios, tuvo como objeto a las cuotas de participación electoral a nivel parlamentario en Perú y en España. En el desarrollo del mismo, establecimos algunas comparaciones puntuales entre los sistemas electorales de ambos países, y paralelamente advertimos ciertas características del sistema electoral peruano que lo hacían especialmente interesante. No se trataba de la común cuota de género, sino de las particularidades que en la práctica habían ido adquiriendo, y siguen teniendo, las denominadas *cuota nativa* y *cuota de jóvenes*, aplicables solamente a nivel regional y municipal<sup>1</sup>.

La experiencia laboral en la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones de Perú – organismo jurisdiccional en materia electoral- ya había contribuido a identificar ciertas deficiencias y omisiones de más de una entidad estatal respecto a la aplicación de la cuota a favor de los representantes de las llamadas *comunidades nativas*. Pero sin duda el Trabajo de Fin de Máster fue definitivo para situar tales circunstancias en un escenario más amplio. Fue así como surgió nuestro interés por el tema de la representación de los indígenas peruanos en una instancia –el Congreso de la República- cuyo sistema electoral únicamente tiene a la cuota de género como acción afirmativa para promover el acceso de miembros de grupos vulnerables.

La decisión de estudiar y analizar con mayor profundidad lo que sucedía, y continúa sucediendo, con los pueblos indígenas de Perú en torno a los puntos referidos, se vio reforzada con nuestra visita a Lima en diciembre de 2009. Con el trasfondo de lo ocurrido en Bagua, hacía 6 meses atrás, se celebró el IV Seminario sobre Reforma del Estado, organizado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. En dicho evento, el sociólogo peruano Sinesio López, profesor de dicha casa de estudios y ex funcionario público en diversos gobiernos, habló de una crisis de representabilidad y otra de representatividad. Nos interesó más la primera de ellas porque el profesor la asoció a la dificultad de ciertos

---

<sup>1</sup> En realidad, la *cuota nativa* se aplica a las listas de candidatos a miembros de gobiernos regionales y de municipios provinciales, mientras que la cuota de jóvenes, además de a estas dos, se aplica también a las listas de candidatos a miembros de municipios distritales.

sectores sociales para ser representados, fundamentalmente por una exclusión derivada de la ineffectividad, tanto del ordenamiento jurídico, como de las políticas públicas. Esta ineffectividad iba desde un deficiente tratamiento de sus condiciones más elementales, hasta una absoluta falta de atención a las mismas. Dentro de estos excluidos se encontraban –y aún se encuentran- los indígenas, así como aquellos sectores con intereses volátiles, propios de su situación, como lo eran, de acuerdo con él, los *informales*. De este modo, a la fragmentación de los representantes que caracterizaba a la crisis de representatividad, le acompañaba la fragmentación de la demanda de los representados.

Las conversaciones que mantuvimos durante aquella visita con algunos otros profesores y compañeros que en cierta forma mantenían vinculación con los problemas mostrados a la luz pública con los sucesos de Bagua, constituyeron un estímulo más en la decisión de estudiar el acceso de los indígenas peruanos al Parlamento. Y es que los aspectos económicos de las tierras y territorios de los pueblos originarios parecían importar más que cualquier otro que estuviera relacionado con su intrínseca naturaleza. De ahí la larga discusión, aun vigente, sobre los alcances del derecho a la consulta previa, el cual, reconocido principalmente por el Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, implica el deber de los Estados parte –entre ellos Perú- de establecer o mantener procedimientos tendentes a consultar a los pueblos afectados acerca de sus intereses, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

El protagonismo que en Perú ha adquirido la consulta previa desde hace 4 años se aprecia también en otros países de América Latina con población indígena. Los conflictos sociales generados por la incompatibilidad que ciertos sectores creen que existe entre el ejercicio de este derecho y el desarrollo del país, han sumado a favor de ello, y la doctrina del Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas ha reflejado tal circunstancia, provocando que los temas centrales de su actual desarrollo se enfoquen primordialmente desde la consulta previa y la libre determinación.

Realizando que en el deber de consultar a los pueblos indígenas se halla implícito en el derecho al desarrollo a las particulares formas de vida y el respeto del hábitat, creímos entonces, y seguimos creyendo ahora, en la necesidad de mirar también a otros derechos de estos pueblos, más aun sí, al igual que la consulta previa, están relacionados con el

derecho a la participación en la toma de decisiones en los asuntos que les afectan, el cual también se halla reconocido internacionalmente. De este modo, el hecho de que parte de los derechos específicos de los pueblos indígenas estén relacionados entre sí, a nuestro parecer, constituye razón suficiente para no centrarnos solamente en uno de ellos.

Así, y a modo de recapitulación, nos encontramos con las deficiencias y omisiones de algunas entidades públicas en la aplicación de la *cuota nativa*, con la patente falta de representabilidad de los indígenas (a través de la carencia de representantes y organizaciones indígenas con alcance nacional), y con la atención centralizada, incluso a nivel internacional, en el derecho a la consulta previa, no obstante su interrelación con otros derechos derivados del derecho de participación en la toma de decisiones de los asuntos que les afecten. Estas circunstancias nos revelaron que estudiar el acceso de los indígenas al Parlamento peruano tenía una relevancia y utilidad claras, más cuando el campo de los estudios histórico-electorales todavía es reducido en Perú, contándose con pocas aportaciones actualizadas. A esto cabe agregar que la relevancia que advertimos inicialmente académica, tiene una proyección mayor pues el estudio de dicho tema también contribuye a generar un *background* de conocimiento sobre el diseño, implementación y consecuencias de medidas estatales básicas sobre colectivos como el indígena.

Queda por mencionar un cuarto hecho con peso determinante en la decisión de estudiar el acceso de los indígenas peruanos al Parlamento, y ése es la experiencia de un país vecino que con casi las mismas estructuras sobre las cuales se erigió Perú, presentaba, respecto de sus pueblos originarios, un panorama muy diferente. Nos referimos a Bolivia, cuyo caso también forma parte de este trabajo.

La inclusión del caso boliviano en el objeto de esta tesis nos pareció enriquecedora tras el conocimiento de la existencia de movimientos indígenas consolidados, con capacidad de presión y de representación política no solo parlamentaria, así como de algunas de las posibles implicancias de las novedades que la Constitución Política de 2009 traía consigo, una de las cuales era el establecimiento de acciones afirmativas para asegurar el acceso de indígenas al Parlamento. Ahora bien, reconocer estas circunstancias no ha significado ignorar que el contexto político-social experimentado en los últimos veinte años podría considerarse como uno de los más conflictivos de la historia boliviana.



Pero, ¿por qué la selección de Bolivia como estudio de caso además de Perú, y no, por ejemplo, Ecuador, también andino y con una población indígena organizada? Además del innegable peso de factores como el espacio y el tiempo para la realización de este trabajo, hemos de indicar que si bien durante los últimos decenios se han desplegado movimientos sociales en dicho país, indígenas y no indígenas, con gran capacidad de presión, incluso influyentes en la caída de más de un gobierno, la historia ha hecho más cercanas a las poblaciones indígenas de Perú y de Bolivia. No se trata exclusivamente de un pasado precolombino e incaico, o de un Altiplano compartidos (los dos primeros elementos son comunes con Ecuador, y en menor medida con Colombia), ni de intendencias y audiencias coloniales con territorios que congregaban a la misma población, sino también de traumas sociales originados por una guerra perdida con Chile, gobiernos militares durante la década del setenta y reformas agrarias contemporáneas.

Solo centrándonos en el inicio de la República, tal como sostiene Ramón Máiz<sup>2</sup>, aun cuando en general en América Latina se tenía como referente al mestizaje para la construcción de los Estados nacionales, cada país le daba un tratamiento específico. Perú y Bolivia coincidieron en la forma de los procesos de *nation building* y *state building*, en ambos casos, mediante su fracaso. Sin embargo, mientras el fracaso de Perú tiene como antecedente el dualismo que afianzó la identificación de los indígenas en la sierra y en el campo, y de los blancos y mestizos en la costa y en las ciudades; en Bolivia, dicho fracaso implicó *situar* a los mestizos blancos en Cochabamba y a los indígenas aymaras en el Altiplano, con sus representantes intelectuales en La Paz. A lo que cabe añadir la posterior contraposición, esencialmente social, entre la parte occidental, eminentemente andina, y la parte oriental que, en su posición extrema, es anti-andina.

Para cerrar con la justificación de por qué el caso boliviano es incluido en esta tesis, resulta preciso indicar que buena parte de los indígenas peruanos y de los indígenas bolivianos descienden de las mismas etnias andinas, y de que, respecto de sus países, representan más del 30% de la población total, convirtiéndose así, ambos, en aquellos con mayor población originaria de toda América del Sur. Como señala Xavier Albó, “*solo a partir de la Independencia los actuales Estados han quedado realmente diferenciados.*”<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> MÁIZ SUÁREZ, Ramón. El indigenismo político en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 123, (2004), pp. 134 y 135.

<sup>3</sup> ALBÓ, Xavier. *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural, 2002. CIPCA, Cuadernos de Investigaciones No. 55, p. 171.

Tomando en cuenta todo lo mencionado anteriormente, nos planteamos el problema de investigación de esta tesis a través de la siguiente pregunta: ¿qué efectos han tenido los ordenamientos jurídicos de cada país, y la actuación del Estado, en el acceso de los indígenas al Parlamento? De esta pregunta se deriva el objeto general de este trabajo: estudiar y evaluar las características de las normas de ambos ordenamientos relacionadas con dicho acceso, razón por la cual ha de comprenderse que lo que prima es una investigación descriptivo-analítica. Privilegiando los mecanismos electorales, aclaramos que a fin de no encerrarnos en lo meramente regulatorio, en la pregunta de investigación hemos mencionado a la actuación del Estado debido a que las vigentes Constituciones Políticas de Perú y de Bolivia reconocen a sus Estados como democráticos y sociales de Derecho, con lo que, en nuestra opinión, también tienen obligaciones positivas y deberes teleológicos derivados de dicho modelo estatal, el cual hace que no deban restringirse al establecimiento de normas para concretar el principio de igualdad, el cual constituye un pilar básico. Por tanto, estudiaremos además algunas otras vías mediante las cuales ambos Estados andinos podrían haber incidido en aquel acceso; porque si bien este trabajo parte de situaciones jurídicas, en el trasfondo –como no podía ser de otro modo- se hallan también cuestiones politológicas y sociológicas.

La pregunta central en esta investigación nos lleva pues, a varias sub-preguntas que plantean objetivos secundarios. El acercamiento al caso boliviano que tuvimos antes de la redacción de esta tesis también contribuyó a identificarlos. Ciertamente, no se trata de limitarnos a estudiar el acceso de los indígenas al Parlamento; es sobre todo, y en primer lugar, definir quién es indígena y cuáles son sus instancias de organización social y política. De ahí se derivan las siguientes sub-preguntas: ¿qué papel tiene el Derecho Internacional y el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos de los indígenas y de los pueblos indígenas?, y, ¿cómo ha influido el diseño del sistema electoral y la regulación de los partidos políticos y de otras organizaciones intermediarias en aquel acceso? El planteamiento de dichas sub-preguntas se debe principalmente a la falta de consenso sobre cómo abordar algunos de estos temas cuando de por medio hay grupos vulnerables como el indígena, lo cual implica –reiteramos- el tratamiento de elementos básicos a considerar en cualquier instrumento adecuado de gestión pública.

La utilidad que pensamos reporta atender a estas cuestiones no impide admitir que su investigación puede constituir objeto de estudio en tesis independientes. No obstante,

creemos que su desarrollo, aun general, resultaba necesario para dar un tratamiento más o menos adecuado al que es objeto propio de este trabajo. Esta visión de conjunto no ha implicado profundizar en todas esas cuestiones, aunque sí hemos intentado poner énfasis en los aspectos principales que cada una presenta. En consecuencia, en correspondencia con las referidas sub-preguntas, dos objetivos secundarios de esta tesis consisten en el estudio de las consideraciones que han tenido mayor peso en la definición de un indígena, tanto en Perú como en Bolivia; y el análisis de los mecanismos electorales mediante los cuales los indígenas peruanos y bolivianos han accedido al Parlamento.

Planteados así tanto el objeto general como los objetivos secundarios del presente trabajo, debemos precisar que para el desarrollo de esta tesis hemos tenido en cuenta un enfoque mixto, pues existen factores que resultan evaluables de forma más valiosa en términos cuantitativos (los resultados electorales son los principales), y otros que más bien lo son siguiendo un enfoque cualitativo (por ejemplo, la regulación sobre los respectivos sistemas electorales), si bien, como podrá advertirse, este segundo enfoque será el predominante. Se trata además, e insistimos, de una investigación esencialmente descriptivo-analítica, aunque como las normas de los dos países forman parte de nuestras herramientas de trabajo, y su aplicación ha producido determinados efectos, puede identificarse también una relación de causalidad. Sirva esta referencia para aclarar que, dada su naturaleza, en esta tesis no se pretende explicar por qué existe discriminación contra los integrantes de los pueblos originarios, o por qué en un país se percibe mayor identificación indígena que en otro, si bien se expondrán, en las secciones respectivas, parte de los argumentos de algunos autores, y ello, con el único propósito de situar al lector en los temas puntuales de los capítulos desarrollados. Por consiguiente, no buscamos dar cuenta de la historia del racismo en Perú y en Bolivia o de idealizar un pasado precolonial, ni tampoco plantear la cuestión en una dicotomía víctimas-victimarios, aunque ello no obsta que reconozcamos que la unidad nacional resulta ser un problema en el desarrollo histórico de ambos países.

En lo que concierne a los tipos de fuente de información empleados, cabe decir que el principal ha sido de tipo documental, lo cual ha implicado tanto la indispensable revisión de la doctrina y legislación peruanas y bolivianas, como el recurso a los principales enfoques que en torno a los puntos tratados han sido desarrollados por la doctrina general, incluyendo, además, los instrumentos internacionales, en especial los tratados sobre derechos humanos. Es de señalar que ha tenido menor peso la jurisprudencia proveniente

de los dos países porque, respecto a dichos puntos, es escasa. De ahí que hayan resultado útiles las referencias a algunas sentencias del Tribunal Constitucional español sobre los alcances de ciertos derechos, y, sobre todo, significativamente valiosa ha resultado ser la complementariedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, uno de los motores claves a nivel mundial en el desarrollo progresivo de los derechos de los pueblos indígenas.

Otra fuente crucial de información han sido las declaraciones de los actores involucrados en la adopción y/o aplicación de ciertas medidas públicas vinculadas con el objeto de estudio, así como la posición de los sujetos destinatarios de ellas, habiéndose realizado algunas entrevistas, tanto en Perú como en Bolivia, que se hallan consignadas en el segundo y tercer capítulos. Lamentablemente la falta de tiempo no permitió que se concretaran las reuniones con todos los que formaban parte del plan de entrevistas, si bien conviene reconocer una mayor disposición por parte de los funcionarios públicos bolivianos.

Antes de proseguir debemos aclarar que, considerando que Perú tiene un congreso unicameral, y Bolivia uno bicameral, cuando en este trabajo hacemos mención a la representación ante el Parlamento nos estamos refiriendo, respecto de Bolivia, a la Cámara de Diputados. Así las cosas, nos abocamos a sistemas estatales unitarios de representación primordialmente proporcional con régimen presidencialista, sin analizar las bondades o no de un legislativo bicameral o unicameral, ni mucho menos del presidencialismo, del parlamentarismo o del federalismo, temas que podrían ser objeto de una posterior investigación a fin de evaluar su incidencia en realidades indígenas como las estudiadas. Del mismo modo, dado que nos centraremos en el acceso al Parlamento, no analizaremos el ejercicio de la función por parte de los representantes indígenas elegidos en uno y otro país. Una tarea como ésta hubiera implicado examinar, entre otras cuestiones, los alcances de la Teoría de la agencia y de sus elementos, esto es, la rendición de cuentas, los mecanismos de información, de control y la posibilidad de sanción, así como algunos aspectos de la Teoría espacial del voto, todo lo cual hubiera excedido en demasía el marco dentro del cual pretende desarrollarse la presente investigación.

Reconocemos también que el logro de un mayor número de representantes no es el objetivo final cuando hablamos del acceso al Parlamento. Mayor importancia tienen la real

participación y el impacto de las propuestas de los representantes indígenas. En este sentido, así como las reformas de los sistemas electorales o del régimen político no son las medidas por excelencia para proporcionar legitimidad al sistema político y lograr la inclusión, así tampoco medidas como las acciones afirmativas hacen desaparecer la discriminación. Sin embargo, y a nuestro juicio, tratándose sin duda de políticas insuficientes, son frecuentemente necesarias, y es por ello que pretendemos acercarnos al modo en que, en uno y otro país, se han materializado, de haber ocurrido así.

El presente trabajo se estructura en tres capítulos. En el primero se expondrá el marco teórico que ha servido de apoyo a nuestro intento de identificar y comprender las características de las medidas que en Perú y en Bolivia podrían responder a las preguntas de investigación expuestas al comienzo de esta Introducción. De esta manera, tal exposición se iniciará, a falta de una definición unánimemente aceptada sobre pueblos indígenas, con los criterios de identificación que los principales instrumentos internacionales pertinentes han esbozado. A partir de este punto, dada la asociación con la idea de pueblo, desarrollaremos algunas cuestiones en torno a las formas colectivas de organización y/o pertenencia que suelen atribuirse a los indígenas, si bien serán abordadas desde una perspectiva occidental. El propósito no es otro que analizar si, teóricamente, existe alguna correspondencia entre dichas formas colectivas y sus particularidades, de modo que en los siguientes capítulos pueda apreciarse si, de existir dicha relación, ésta también se concreta en la vivencia de los indígenas peruanos y bolivianos, incidiendo, o no, en la adopción de políticas, especialmente en las vinculadas a las que constituyen nuestro objeto de estudio.

Lo manifestado quiere decir que no hemos profundizado en las manifestaciones del liberalismo político, su influencia sobre la consideración de los derechos de las personas (su carácter universal, por ejemplo) o su posición frente al Estado, lo cual implica no haber replicado el debate sobre la fuerza, la conveniencia y las críticas formuladas al individualismo. Destacamos estas omisiones voluntarias debido a que, en tanto los temas que subyacen al que constituye el núcleo de nuestro trabajo tienen dimensiones más colectivas, hemos intentado realizar una lectura desde una perspectiva que, aunque inevitablemente parte de algunas herramientas del liberalismo, no pretende detenerse en ellas.

En el primer capítulo también hemos procurado identificar las diferencias básicas entre el desarrollo jurídico general en torno a los pueblos indígenas y el tratamiento dado a otros colectivos discriminados. Nuevamente el Derecho Internacional fue de utilidad, comprobando que, a dicho nivel, y también a nivel estatal, el enfoque para todos ellos se sustenta primordialmente en el principio de igualdad. De ahí que posteriormente abordemos ciertos aspectos de las acciones afirmativas y de la discriminación inversa, pues pueden ser favorables a fines como la promoción o aseguramiento de la participación y/o representación de grupos infravalorados. Del mismo modo, debido a que, como lo hemos expresado, creemos que resulta provechoso recurrir a una apreciación global de las particularidades de dicho tipo de colectivos, también dedicaremos algunas líneas al estudio de los aspectos más visibles del Multiculturalismo y del Consociacionalismo, pues ambos plantean ciertas medidas –cuando no un rediseño del Estado- para lograr su integración, si bien están más orientados hacia las minorías nacionales y étnicas. Y ello, atendiendo a sus diferencias.

Ahora bien, en virtud de que nuestro trabajo se centra en el acceso de indígenas al Parlamento, los siguientes apartados del capítulo estarán enfocados en la representación política en dicha instancia, y en el papel del sistema electoral y de las organizaciones políticas intermediarias. Al respecto, aunque no nos detendremos en los cuestionamientos que en los últimos años vienen formulándose frente a la representación política en general, consideramos que varios de ellos tienen asidero, en especial la crítica sobre el efecto que en la práctica ha generado dicha representación, esto es, la exclusión de casi todos los miembros de un Estado, de las instituciones que *democráticamente* los gobierna. Precisamente por ello también se justifica nuestra tesis: porque otro de sus objetivos secundarios es estudiar cómo esa exclusión puede ser debilitada mediante la presencia de los indígenas en puestos de representación, siguiendo además sus propios procedimientos. Y es que aunque se parte de una perspectiva teórica occidental, en el desarrollo de estos puntos hemos encontrado un espacio para la indispensable interculturalidad, que no excluye las cualidades básicas del sistema de representación liberal ni tampoco los derechos específicos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente.

Los dos últimos apartados del primer capítulo han sido incluidos en esta tesis debido a su impacto en el ámbito internacional, aun cuando en lo que siga de ella no se realice mayor

desarrollo sobre el particular, salvo en el tercer capítulo, donde presentaremos algunas referencias en torno a las autonomías indígena originario campesinas, a propósito del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas.

El segundo y tercer capítulos siguen un orden temático similar entre sí. Con el marco teórico desarrollado, y dado nuestro objeto de estudio, nuestra primera tarea ha sido intentar determinar a quién se conoce como indígena en Perú y en Bolivia. Advertimos que este acercamiento no ha implicado únicamente el estudio de normas internacionales, o nacionales, sino también el tratamiento que en la práctica se ha dado a la noción de indígena. De ahí la importancia de la autocalificación colectiva y del papel del autorreconocimiento, relevantes además en la fortaleza de sus organizaciones sociales y en la influencia sobre la vida de cada país.

En virtud de nuestro propósito de contar con una apreciación conjunta, consideramos que como complemento de la definición de indígena resultaba también necesario el estudio de otro elemento básico en la adopción general de medidas estatales con indígenas como destinatarios, incluidas las referidas a su acceso y representación en instancias públicas como el Parlamento. En nuestra opinión, este segundo elemento básico es su identificación, de forma que nuestra segunda tarea respecto a ambos países se centra en la determinación de su número y ubicación en los territorios peruano y boliviano. Con el planteamiento de estas tareas, y esbozando la relación con la representación política, creímos útil, además, introducir ciertas referencias sobre los pueblos indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, frecuentemente olvidados también por los estudios académicos respecto a los derechos de los pueblos indígenas en general. Al respecto, aclaramos que dichas referencias se encontrarán solamente en el capítulo sobre Perú, no porque sea solo en él y no en Bolivia donde ellos habitan, sino porque la tesis sigue un orden y dicho país es el primero de los estudiados. Sabido que las características de tales pueblos son semejantes a nivel mundial, no parecía conveniente repetir la mención de aquellas referencias en el tercer capítulo.

Con la información recopilada como base fundamental, la segunda parte del segundo y tercer capítulos se enfocará en el tema central de nuestro objeto de estudio, de forma que, como aludiéramos en relación con nuestros objetivos secundarios, especial atención tendrán el estudio del sistema electoral congresal de Perú y de Bolivia, así como la relación

que la legislación establece entre la sociedad y los intermediarios políticos en los procesos electorales. Es precisamente en esta segunda parte donde podrá identificarse la correspondencia entre dichos sistemas y los principales datos que las secciones precedentes proporcionaron, de modo que, por ejemplo, podrá apreciarse la incidencia, o no, de la densidad poblacional indígena en las circunscripciones electorales. Para completar este análisis, estudiaremos los resultados de los últimos procesos de elecciones generales de ambos países, enfatizando, como se indicó líneas arriba, en los mecanismos de los que se han servido los indígenas para acceder al Parlamento.

Al término de este estudio se incorporan tres importantes apartados en un capítulo final. En el primero de ellos mostraremos los principales puntos en los que la comparación entre lo que sucede en uno y otro país, creímos, se hacía necesaria. En el segundo, expondremos las conclusiones que nos deja este trabajo, a lo cual contribuyeron también dichas comparaciones; y por último, en el tercer apartado presentaremos algunas reflexiones, incluyendo ciertas ideas generales de lo que podría tenerse en consideración para enriquecer el modo en cómo han sido tratados ciertos puntos, sobre todo jurídicamente. Justamente tales cuestiones son las que han ayudado a descubrir más temas de estudio con poco desarrollo, fundamentalmente en Perú, con lo que el presente trabajo ha servido para plantearnos el compromiso de continuar con ellos, sin ignorar, como sostiene Dieter Nöhlen, que *“la realidad histórico-política está marcada por una libertad de opción mucho más reducida que lo que dejan traslucir los debates académicos.”*<sup>4</sup>

Es evidente que las características de cada Estado y de cada sociedad influyen poderosamente en la calidad de la democracia y también en su consolidación. Que en Perú la representación política indígena nacional sea casi nula, y que en Bolivia exista un *entusiasmo participacionista* -que no es solamente indígena-, da cuenta de cómo habiendo compartido las poblaciones originarias de estos dos países buena parte de su historia, en este punto –y por supuesto, en otros tantos más- se han distanciado. Reconocer esta diferencia no significa reivindicar una retórica democrática, pues de hecho, el sistema boliviano ha demostrado, como se verá, que si bien gana en inclusión política, se radicaliza en demandas con dificultades de procesamiento, de manera que las pensadas

---

<sup>4</sup> NÖHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Biblioteca de la Reforma Política No. 3. Lima: International IDEA – Transparencia, 2004, p. 26.



renovaciones democráticas se han convertido en retos complejos dentro del marco de un Estado Plurinacional<sup>5</sup>.

Resaltamos que esta tesis involucra numerosos temas que contienen abundante información. Sin embargo, estamos convencidos de que su tratamiento, aunque fuera general, debía ser parte de un trabajo que no pretenda limitarse a la lectura de las normas, las cuales no explican lo que sucede con los pueblos indígenas de Perú y de Bolivia. El buen gobierno pues, no puede ser comprendido en términos meramente formales de manera que restrinja su mirada solo a lo que establece la norma, dejando a un lado lo que existe más allá. Y si bien el principal motivo que nos llevó a la decisión de realizar este trabajo descansó en el parcial conocimiento de la realidad jurídica en que se desenvuelven los indígenas y los pueblos indígenas de Perú –razón por la que es posible que el lector perciba, en ocasiones, mayor profundidad en la información que se consigna en el segundo capítulo-, el caso de Bolivia ha sido valioso para reconocer que el tratamiento de estos temas no es sencillo. Ni siquiera en este país lo ha sido, siendo él, habitual referente en el desarrollo jurídico a favor de las poblaciones originarias de América Latina. En este trabajo hemos intentado dar cuenta de ello; pero sobre todo, hemos procurado mostrar la importancia de definir un modelo de sociedad, un modelo en el que el principio de igualdad podría ocupar un rol fundamental, y cuya concreción es responsabilidad de gobernantes y ciudadanos.

---

<sup>5</sup> GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 27.



# CAPÍTULO 1. LOS INDÍGENAS Y EL ESTADO. EL CASO DE LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA

## Introducción

Muchos de los conceptos que en el presente capítulo se desarrollarán están relacionados entre sí a pesar de que no existe unanimidad sobre el contenido de cada uno. Gran parte de esta falta de acuerdo se debe a la presencia de componentes subjetivos en los términos –en realidad, en cualquier término-, la cual se hace más visible cuando en algunos de ellos se asume la dificultad de una fundamental y única referencia externa. De hecho, tras el debate desde la Edad Media sobre el alcance del lenguaje, hay quienes, como la reconocida sociolingüista Penelope Eckert, han concluido que éste no revela realidades sino que las construye en tanto las palabras reflejan convenciones: *“Inasmuch as language is a practice, it involves the continual making and remaking of convention. And style (like language) is not a thing but a practice. It is the activity in which people create social meaning. Neither language nor the social world is static, and stylistic practice is part of the practice in which change – or stability – is brought about.”*<sup>6</sup> Siendo difícil atribuir un solo término para denotar algo que no es asumido por todos en el mismo sentido, la tarea se complica cuando de por medio se hallan el paso del tiempo o la asociación de ese mismo término a otros con denotaciones similares.

Reconociendo la profunda y vigente discusión académica sobre los significados y términos que para este trabajo son relevantes, básicamente provenientes de los ámbitos de la Filosofía y la Teoría Políticas, de la Antropología, la Sociología, e incluso de la Biología, precisamos que dicha discusión no es aquí –ni podría serlo- reproducida en su totalidad, por lo que no se escudriña en la historia de las instituciones que atañen. Asumimos desde ahora que es más o menos extensible a dichos términos lo que Max Weber manifestó sobre lo étnico: un *“término genérico completamente inoperante para toda investigación rigurosamente exacta”*<sup>7</sup>, circunstancia particularmente cierta cuando se trata de las cosas sociales y humanas. Y decimos más o menos extensible porque no teniendo la pretensión de asumir como incuestionables las teorías, tesis o definiciones que han sido formuladas, sí pretendemos adoptar algunas de ellas para el desarrollo de este trabajo, sin, en absoluto, aspiración de pensarlas con validez general.

---

<sup>6</sup> ECKERT, Penelope. “Variation, convention and social meaning”. En: *Annual Meeting of the Linguistics Society of America*, (Oakland, USA, 7 de enero de 2005). Disponible en <<http://www.justinecassell.com/discourse09/readings/EckertLSA2005.pdf>>. [Consulta: 29-4-2011].

<sup>7</sup> WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann. T. 1. 2ª ed., 7ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1964, p. 324.

Una cuestión adicional. Al recurrir a las características del Estado democrático social de Derecho y a su relación con determinados colectivos sociales como los grupos vulnerables, la perspectiva que se acoja toma también en cuenta la visión que proporciona el Derecho, toda vez que, además de servirle de sustento, regula sus competencias, gracias a las cuales justamente puede hacerse efectiva la administración pública. No queremos decir con esto que el Derecho refleja inequívocamente la realidad –debe recordarse que existen ficciones legales establecidas justamente a fin de tomar por cierto algo inexistente o que pudiendo existir, es desconocido-, ni que todo debe ser regulado por normas positivas. Es más, hay que recordar que, en relación con otras ramas sociales, el Derecho hasta hace poco tuvo un papel menor en el estudio de las minorías y los pueblos indígenas, aunque quizás ello se haya debido al hecho de que el debate desarrollado, por ejemplo, en la Filosofía y en la Teoría Políticas, tan ligadas a él, pasó por la discusión de conceptos con contenidos que pueden parecer abstractos o de difícil definición, como la libertad, la justicia, e incluso la democracia.

Más de un tema que se trata en este capítulo constituye por sí solo un objeto de estudio para trabajos específicos, existiendo entre ellos una intensa y amplia interrelación. Nuestra aproximación a dichos temas, no obstante, se producirá únicamente en los términos que resulten útiles a la conexión con la naturaleza colectiva de los indígenas peruanos y bolivianos, y con su representación en el Parlamento, de modo que puedan ser apreciados, por ejemplo, los argumentos que sustentan las medidas implementadas para promoverla – en caso de que ello hubiera sido así- o, precisamente, los que podrían darle sustento -si no existiera ninguna política sobre el particular-. No hay que olvidar que en ambos casos se trata de Estados calificados constitucionalmente como democráticos sociales de Derecho, con una significativa población originaria históricamente discriminada.

## **1.1 IDENTIFICACIÓN DE LOS INDÍGENAS. COMUNIDAD, ETNIA, NACIÓN Y PUEBLO INDÍGENA**

En el contexto latinoamericano suele decirse que la categoría *indio* es un invento de la Conquista definido en oposición a los *conquistadores*, constituyendo una condición colonial para las poblaciones originarias y sus descendientes, la misma que fue reemplazada durante la República por la categoría *indígena*<sup>8</sup>. Aunque entonces fue establecido un régimen oficial que dividía a la población en indios y europeos, desde la aparición de los primeros mestizos surgió la pregunta respecto a quién podía ser considerado indio y quién no, cuestión vigente en la actualidad con la existencia de sectores conservadores que afirman que no existen indígenas puros sino mestizos.

Desde un punto de vista más institucional, los Estados pueden recurrir a diversas formas de establecer si una persona, o una determinada colectividad, son indígenas, sea a través de,

---

<sup>8</sup> ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.). *Altiplano ¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. V. 4. La Paz: Fundación UNIR, 2009; Serie de investigaciones sobre identidad en las regiones de Bolivia, p. 33.

por ejemplo, definiciones legales, o de normas de índole administrativa para fines más operativos, como las políticas sociales. De otro lado se encuentran las definiciones de los propios grupos indígenas, que pueden o no coincidir con las definiciones estatales.

El intento más claro de aproximación a una definición estructurada se ha dado en el Derecho Internacional e incidiendo en una perspectiva colectiva, inicialmente a través de la consideración de *pueblo* y luego a través de su vinculación con ciertas minorías sub-estatales. En este ámbito, la primera definición reconocida de pueblos indígenas, en adelante PPII, se produjo como parte de un estudio que la entonces Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías de la Organización de las Naciones Unidas, en adelante ONU, encargó en 1970 al relator José R. Martínez Cobo, en cuyas conclusiones de 1983 indicó que *“comunidades, pueblos y naciones indígenas (eran) los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos a otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.”*<sup>9</sup>

Siguiendo esa línea, Rodolfo Stavenhagen considera a los indígenas como “los habitantes originales de un territorio que, a causa de circunstancias históricas (generalmente invasión, conquista y/o colonización por otro pueblo), han perdido su soberanía y se han visto subordinados a la sociedad más amplia y al Estado sobre los que ellos no ejercen ningún control.”<sup>10</sup> Ahora bien, como este mismo autor admite, la indigenidad es una categoría ambigua ya que la ocupación original, en la mayoría de los casos, no puede ser documentada fehacientemente, siendo además utilizada con fines políticos específicos por quienes reivindican su condición de originarios.

---

<sup>9</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías. Doc. UN.E/CN.4/Sub2/476 y Adendas 1 a 6 E/CN.4/Sub2/1983/21 y Adendas 1 a 8. Disponible en <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/spdaip.html>>. [Consulta: 4-7-2011].

<sup>10</sup> Citado por FALK, Richard. The Rights of Peoples (In particular Indigenous peoples). En: CRAWFORD, James (ed.). *The Rights of Peoples*. Reimpr., Oxford: Clarendon Press, 1992, pp. 17 y 18.

No existe una definición universal de quién es indígena<sup>11</sup> y las ideas formuladas a fin de acercarse a algo como tal han logrado consolidarse solo como *criterios de identificación*. Es sabido que la falta de consenso para el establecimiento de una definición a nivel internacional fue una característica del debate para la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en setiembre de 2007. De ahí que el mayor esfuerzo –además, aceptado internacionalmente- en la determinación de dichos criterios lo constituya el Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, en adelante C169 OIT<sup>12</sup>, Convenio que reconoce los derechos colectivos de los PPII y obliga a su cumplimiento a los Estados firmantes, entre ellos Perú y Bolivia, y cuyas disposiciones han servido de pauta para la propuesta de definición contenida en el Proyecto de Declaración Americana de Derechos de los Pueblos Indígenas (Artículo I, y en especial, el Artículo I.2).

De acuerdo con las disposiciones del C169 OIT, sus beneficiarios son los pueblos indígenas y tribales, en tanto colectivos, y sus miembros, en tanto individuos, debiendo concretarse de manera conjunta ciertos criterios objetivos y subjetivos para considerar completa su identificación, los cuales son asumidos en esta tesis. Dichos criterios objetivos son la descendencia de poblaciones que existían en la época de la Conquista, colonización o antes de la demarcación de las fronteras estatales actuales, y la conservación, en todo o en parte, de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales o políticas, sin interesar su situación jurídica (reconocidos, registrados, titulados o no). El criterio subjetivo se centra en la conciencia de su identidad indígena o tribal, algo que el Convenio, en su Artículo 1.2, reconoce expresamente como fundamental.

---

<sup>11</sup> El primer acuerdo internacional que trató la problemática indígena, introduciendo además por primera vez una definición, fue el Convenio No. 107 de la OIT (1957), en cuyo Artículo I se indicaba que los PPII eran “Poblaciones tribales o semitribales que habitan en territorios de países independientes, cuyas condiciones sociales y económicas se encuentran en un estudio de avance inferior al del resto de la población del país, y cuya vida se regula total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones o por leyes o regulaciones especiales.” Enmarcada esta definición en el contexto de asimilación de las minorías en sociedades homogéneas, es obviada en este trabajo por evidentes razones, más si ha sido reemplazada por la recogida en el Convenio No. 169 del mismo organismo internacional.

<sup>12</sup> El Convenio *no define* qué son pueblos indígenas y tribales sino que *describe* los pueblos que pretende proteger (Artículo 1).

Sobre la preexistencia o descendencia de poblaciones anteriores a la formación de los Estados actuales o a la llegada de los llamados conquistadores, R. Stavenhagen<sup>13</sup> afirma que puede ser genética (por reproducción biológica) y cultural (mantenimiento de formas culturales), debiendo comprenderse que en la mayoría de los casos actuales dicha continuidad ha sufrido cambios por el mestizaje y la aculturación. A fin de distinguirlos de otros colectivos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en adelante Corte IDH, se ha pronunciado a través de su sentencia en el *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam*<sup>14</sup>. Ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en adelante CIDH, la Asociación de Autoridades Saramaka y doce capitanes Saramaka, en su nombre y por el pueblo Saramaka, presentaron una denuncia contra el Estado de Surinam por, entre otras cosas, la presunta violación de su derecho al uso y goce del territorio ocupado y usado tradicionalmente. Una vez promovida la acción por la CIDH, la Corte IDH consideró que aunque los miembros Saramaka eran descendientes de esclavos africanos que, luego de fugarse, se internaron en la selva de Surinam para vivir de acuerdo con sus costumbres y practicar su propia religión e instituciones sociales, su presencia en América no hubiera sido posible si no hubieran sido llevados desde África durante el régimen colonial: no fueron, ni descendían de un pueblo que ocupara esa región sudamericana antes de la Colonia, aunque sí antes del actual Estado. De esta manera, la sola preexistencia al Estado actual no resulta suficiente para considerar a un grupo como pueblo indígena, denominando la Corte IDH a los Saramaka, en su sentencia, algunas veces *pueblo tribal* y otras, *comunidad tribal*<sup>15</sup>, aunque concluya que privilegia el término *pueblo*<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. No. 43, (1992), p. 90.

<sup>14</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C, No. 172). Sentencia de 28 noviembre 2007. Disponible en <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)>. [Consulta: 15-7-2011].

<sup>15</sup> Vid. párrafos 79 y 84 de la sentencia. Cabe aclarar que dicha denominación también es atribuida por la Corte IDH en tanto confirma que la tierra para los Saramaka significa más que una mera fuente de subsistencia; también es una fuente necesaria para la continuidad de su vida y de su identidad cultural. Además, valora que posean una economía también tribal pues la mayor cantidad de alimentos que consumen proviene de fincas y de jardines, de la pesca, y de la caza de animales salvajes. Así, sus características sociales, culturales y económicas son diferentes de otras secciones de la comunidad nacional. De otro lado, la Corte IDH establece que “la jurisprudencia de la Corte respecto del derecho de propiedad de los pueblos indígenas también es aplicable a los pueblos tribales dado que comparten características sociales, culturales y económicas distintivas, incluyendo la relación especial con sus territorios ancestrales, (por tanto se) requiere medidas especiales conforme al derecho internacional de los derechos humanos a fin de garantizar la supervivencia física y cultural (de dichos pueblos).” Vid. Párrafo 86.

<sup>16</sup> “... en reconocimiento del derecho de los miembros del pueblo Saramaka al uso y goce de la propiedad de conformidad con su sistema comunal y tradiciones ancestrales como comunidad tribal, la Corte considera que el nombre “Pueblo Saramaka” es más apropiado.” No olvidemos, al fin, que el C169 OIT se denomina “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.”

En lo que concierne a la identidad, sabiendo que puede conducirnos a un terreno complejo en el que el peso de la percepción conlleva cuestiones psicológicas, la asumimos como una *“relación social, contextual y procesual en la que los agentes sociales intervienen de manera activa desechando algunos aspectos que consideran inapropiados en determinados momentos y asumiendo otros que, en otros momentos, no los hubieran aceptado.”*<sup>17</sup> En este sentido, la entendemos en dos dimensiones: una individual, en la que la persona que forma parte del pueblo indígena se siente parte de éste en tanto singularidad cultural y en el modo de vincularse con el mundo, y otra colectiva, por la que este grupo humano es consciente de su diferencia esencialmente cultural respecto de otros grupos, la cual se asume consensualmente. Ahora bien, tal como indica Wilfredo Ardito, *“lo particular de los países latinoamericanos es que no siempre va a coincidir la percepción externa con la autopercepción”*<sup>18</sup>, cuyo poco o inexistente arraigo es una característica esencial de buena parte de quienes podrían ser calificados como indígenas en Perú.

Dicho esto, lo que cabe destacar es que la construcción de una identidad indígena no puede considerarse tarea acabada: se encuentra en permanente recreación dado que, como sucede con cualquier otro tipo de identidad, sus elementos mezclan aspectos objetivos y subjetivos<sup>19</sup>. De esta forma, tomamos como premisa general para este trabajo que la identidad es más variable que una entidad dura e incambiable.

### *Comunidad, etnia, nación y pueblo indígena*

En la Introducción de este capítulo hicimos referencia a las complejas relaciones que pueden producirse entre determinados términos y los conceptos a los que se asocian.

---

<sup>17</sup> SÁNCHEZ C., Walter; RAMÍREZ S., Alejandra; LAMBERTÍN, Gretel; FLORES, Franz; VACAFLORES, Carlos; LIZÁRRAGA, Pilar. *Valles. Narrativas y políticas de identidad en los valles de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija*. V. 3. La Paz: Fundación UNIR, 2010. Serie de investigaciones sobre identidad en las regiones de Bolivia, p. 125.

<sup>18</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. *Situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Bolivia-Ecuador-Perú*. Cusco: CEBEM - Centro Boliviano de estudios multidisciplinarios, IEE – Instituto de Estudios Ecuatorianos, CBC – Centro Bartolomé de las Casas, GVC – Grupo Voluntariado Civil de Italia, 2008, p. 9.

<sup>19</sup> Esta mezcla viene produciendo en el imaginario popular, y sobre todo en el gubernamental, la negación de la *indigenidad* a pueblos que se han integrado a culturas occidentales. No obstante, documentos como los Informes de Francesco Capotorti, en su condición también de Relator de la mencionada Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de la ONU, ahora llamada Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, han asociado, en general, la identidad de los miembros de grupos minoritarios con el sentimiento de solidaridad que existe entre ellos, *“relacionado explícitamente con la necesidad de supervivencia”*. Vid. CAPOTORTI, Francesco. Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas. Informe para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Naciones Unidas. New York, 1977. Para mayor detalle sobre el peso de la solidaridad en la configuración identitaria indígena, Vid. DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia. *La protección de las minorías en Derecho Internacional*. Granada: Universidad de Granada, 2004, p. 35 y ss.



Algunos de esos términos son *comunidad, etnia, pueblo y nación*, sobre los que expondremos a continuación ciertos alcances para contrastarlos, en los siguientes capítulos, con los significados que los indígenas peruanos y bolivianos les otorgan para atribuirse a sí mismos una denominación. Aun cuando esta exposición no prioriza sus implicancias en el Derecho –sobre todo en el Derecho Internacional Público-, que optemos por determinadas etiquetas no impide que reconozcamos que lo realmente importante para estos grupos son los conceptos que asumen por convención, debido al valor que les atribuyen. Como precisa Hanna Pitkin, “*nuestras palabras definen y delimitan nuestro mundo significativamente.*”<sup>20</sup>

Empezando por **comunidad**, partimos de las expresiones recogidas por José Álvarez Junco, en tanto este autor resume la asociación de ideas que suele producir el término al aludir “*más que un agregado de individuos ... (no siendo) una entidad creada o pactada por sus ciudadanos o componentes, sino que es anterior a ellos*”<sup>21</sup>. La lógica parece desprenderse de la marcada por M. Weber, quien denominaba comunidad a la “*relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en el sentimiento subjetivo (afectivo o tradicional) de los partícipes de constituir un todo*”<sup>22</sup>, a diferencia de lo que ocurre en la sociedad, donde, según él, la actitud en la acción social se inspira en una unión o compensación de intereses por motivos racionales, de fines o de valores. De esta forma, el autor alemán apunta que la gran mayoría de las relaciones sociales participan en parte de la comunidad y en parte de la sociedad.

Siguiendo esta lógica, la comunidad puede sostenerse sobre cualquier fundamento por el que sus miembros se sientan unidos, por lo que es posible que abarque situaciones muy heterogéneas. Esto sustentaría la afirmación de Alessandro Pizzorusso de que existen *comunidades naturales*, como la familia, las confesiones religiosas, los grupos étnicos – aunque ciertos autores, como se verá, no crean que éstos constituyan tal tipo de comunidades-, y que también existen *comunidades forzadas*, que son las reuniones de personas determinadas, caracterizadas por una mínima organización y persistencia en el tiempo, “*y que se forman, al menos para alguno de sus miembros, de un modo no libre, como*

---

<sup>20</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Trad. Ricardo Montoro. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985, p. 1.

<sup>21</sup> ÁLVAREZ JUNCO, José. *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 23.

<sup>22</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.*, p. 33.

ocurre salvando todas las peculiaridades, en el caso de los centros carcelarios, militares, escolares, deportivos o de tipo hospitalario.”<sup>23</sup> Lo esencial para ambos tipos de comunidades sería pues la posibilidad de generar valores afectivos que trascienden los fines deseados.

Quizás porque el término *comunidad* es usado frecuentemente en el lenguaje cotidiano en sentido tan amplio, es que ha servido de base al Derecho para la regulación de variadas situaciones o relaciones de hecho, haciendo que los Estados atribuyan personalidad jurídica a cierto tipo de grupos, de modo que sean sujetos de derecho. De ahí que el autor italiano<sup>24</sup> hable de: a) Comunidades que dan lugar a una institución –pública o privada– regida por uno o más órganos; b) Comunidades que adoptan la forma jurídico-privada en atención, sobre todo, a la seguridad y comodidad de su tráfico, lo que se da en sociedades mercantiles y excepcionalmente en las civiles; y, c) Comunidades que asumen la forma de asociaciones o de comités, capaces de realizar actos de contenido económico y sobre todo actos políticos a través de sus órganos propios<sup>25</sup>.

En relación con los indígenas, en este trabajo privilegiaremos las caracterizaciones no jurídicas de la comunidad, pues pueden dar la impresión de grupos estables con claras fronteras, lo cual se produce con poca frecuencia en tanto las situaciones y las relaciones son cambiantes. *“Simplemente es incorrecto pensar que existen grupos de personas fácilmente mensurables —escoceses de clase trabajadora, londinenses negros, judíos, irlandeses de Inglaterra ‘intermedia’— que piensan de manera similar y que no son alterados por aquellos a su alrededor. Para todos la vida es más interesante que eso.”*<sup>26</sup> Y es que, aunque se crea que muchas comunidades se imaginan como fijas, unificadas y establecidas, con un fuerte espíritu de solidaridad –como el que se atribuye por ejemplo a los PPII-, las identidades, como se manifestó, son situacionales. De este modo, es completamente

---

<sup>23</sup> PIZZORUSSO, Alessandro. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Trad. J. Jiménez Campo. T. 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 141. El autor pensaba entonces que tanto en las comunidades *naturales* como en las *forzosas* hay rasgos que hacen difícil e incluso imposible la aplicación plena del principio democrático y del pluralismo ideológico. Actualmente, al menos para todos los supuestos que el autor refiere, no parece verificarse ello.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 141 y 142.

<sup>25</sup> Para la distinción entre órganos y entes públicos y sujetos privados, el ex catedrático de la Universidad de Pisa precisa que ha tomado en cuenta sobre todo criterios de orden económico y no de carácter político, de modo que no debe obviarse que no es inusual el que sujetos privados desde el punto de vista civil, o carentes incluso de subjetividad, desarrollen funciones públicas de relieve, como los partidos políticos o los sindicatos.

<sup>26</sup> VERTOVEC, Steven. Desafíos transnacionales al “nuevo” multiculturalismo. Trad. Luis Rodolfo Morán. *Migración y Desarrollo*. Colección Estudios del Desarrollo. No. 1, (octubre 2003), p. 7.

posible que alguien sea miembro de varias comunidades diferentes al mismo tiempo, sin que por ello deje de concebirse a la comunidad “como un identity marker, digamos que como un ‘identificador’, un sentir común en el que nos identificamos y que nos identifica.”<sup>27</sup> Y esto sucede también con la comunidad indígena, aun cuando sus elementos esenciales, la familia, la tierra y un sistema propio de gobierno, puedan generar la creencia de una estabilidad inalterable.

Podemos concluir, siguiendo a Giovanni Sartori, que la comunidad es la “unidad primaria de todas las construcciones sociopolíticas”<sup>28</sup>, de forma que, por ejemplo, por más que hablar de comunidad europea o de una comunidad iberoamericana nos remita a comunidades abstractas, si estos grandes agregados “logran nuestra participación y nos dan un sentido de pertenencia, es muy legítimo considerarlos como comunidades, aunque sean sui generis.”<sup>29</sup>

En el caso de la comunidad indígena de los países objeto de estudio, partiendo de su condición de unidad social primaria entre indígenas, debe añadirse, de acuerdo con Xavier Albó y Galo Ramón, que se trata de grupos definidos de familias que comparten un territorio determinado con un sistema propio de gobierno y que comparten ciertos trabajos y celebraciones, en los que “cada individuo en el campo sabe perfectamente que pertenece a una comunidad determinada y que sus linderos pasan por acá y por allá. Algunas familias pueden pertenecer a dos comunidades, por ejemplo si el marido es de aquí y la mujer es de allá y tienen terrenos en ambas partes.”<sup>30</sup> En estas comunidades, el sistema propio de gobierno está compuesto por autoridades, cargos, asambleas, normas, etc., siendo el trabajo comunal el mecanismo por el que concretan gran parte de sus servicios básicos: caminos, canales, local escolar, etc., tratándose por lo general de trabajos puntuales para fines muy específicos. Asimismo, las celebraciones ayudan a construir el imaginario comunal, colectivo y cultural, ratificando roles, cargos y obligaciones mutuas. De esta forma, desde la región andina hasta la zona oriental amazónica de Perú y de Bolivia, aunque lo prevalente es que la unidad de producción sea la familia, esa producción ocurre dentro de un contexto social muy específico que es la comunidad, unidad social que hace viable que las familias sigan funcionando.

---

<sup>27</sup> SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2001, p. 47.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 47. Por esta misma razón, G. Sartori rechaza hablar de comunidad mundial, considerando tal cosa como pura retórica.

<sup>30</sup> ALBÓ, Xavier, y RAMÓN, Galo. *Comunidades andinas desde dentro. Dinámicas organizativas y asistencia técnica*. Quito: Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, 1994, p. 92.

Así las cosas, cuando en este trabajo se haga referencia a la comunidad indígena, aludimos a un grupo social integrado por indígenas “*identificados económica, social, cultural e históricamente dentro de un espacio territorial y que, desarrollando una relación individual-familiar que destaca en sus actividades, desarrollan también una interacción colectiva entre sus miembros.*”<sup>31</sup> Se las entiende así, ante todo, en su heterogeneidad: no existe un solo tipo sino una pluralidad, de forma que la acepción que intente darse a una comunidad indígena en particular siempre será general, y las características con las que se busque identificarlas, relativas.

En cuanto al término **etnia**, es común encontrar que los estudios que involucran su concepto, sea cual fuere el área temática al cual correspondan, parten de su significado etimológico: la palabra griega *ethnos*, que refiere a un grupo caracterizado por una común descendencia. M. Weber sostenía por ejemplo que los grupos étnicos son grupos humanos “*que, fundándose en la semejanza del hábito exterior y de las costumbres, o de ambos a la vez, o en recuerdos de colonización y migración, abrigan una creencia subjetiva en una procedencia común...*”<sup>32</sup>, que suele provenir de la sangre. En esa misma línea se ha afirmado que un grupo étnico es “*una comunidad formada por una misma ascendencia y que comparte determinados rasgos culturales que los distinguen de las comunidades vecinas*”<sup>33</sup>, rasgos como el símbolo, mito, memoria, valores, rituales y tradiciones, sosteniendo Anthony Smith que es “*a community whose upper strata, at least, possess a sense of solidarity, and whose members have a myth of ancestry that explains their sense of common origins and relatedness, in addition to cultural markers and shared memories.*”<sup>34</sup> Estas posiciones se reúnen en la afirmación de Enid Schildkrout: “*The minimal definition of an ethnic unit ... is the idea of common provenance, recruitment primarily through kinship, and a notion of distinctiveness whether or not this consists of a unique inventory of cultural traits.*”<sup>35</sup>

---

<sup>31</sup> PEÑA JUMPA, Antonio. *Justicia comunal en los Andes del Perú: el caso de Colahuayo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial, 1998, p. 66.

<sup>32</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.*, p. 318.

<sup>33</sup> MILLER, David. *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Trad. Ángel Rivero. Barcelona: Paidós, 1997, p. 36.

<sup>34</sup> SMITH, Anthony. *Ethno-symbolism and nationalism: A cultural approach*. London, New York: Routledge, 2009, p. 27.

<sup>35</sup> Citada por HOROWITZ, Donald. *Ethnic groups in conflict*. 2ª ed. California: University of California Press, 2000, p. 53.

A partir de lo expuesto podría decirse que las etnias son entidades *culturales* más o menos preconstituidas que podrían ser estudiadas con un enfoque objetivista y sistemático, siendo definibles a partir de las características intrínsecas de los grupos y de las personas pertenecientes a esos grupos. Sin embargo, el fundamental reparo es que en dichas entidades, al basarse en la diferenciación cultural subjetivamente elaborada y percibida entre grupos que interactúan en un contexto determinado de relaciones, son más importantes los aspectos dinámicos que la estructura<sup>36</sup>.

A nuestro parecer, en el término *etnia* subyace, en efecto, un concepto elástico –que por extensión subyace también en *nación étnica* y en *nacionalismo etnocultural*-, en tanto es posible la presencia de elementos voluntaristas. En este sentido, los *emblemas de contraste de un grupo* pueden variar sin que se altere su identidad, una identidad que, en todo caso, si de trazar fronteras se trata, podría dar lugar a aceptar que, en términos generales, tiene de trasfondo a ese ancestro común<sup>37</sup> en que la mayor parte de los autores coinciden. Porque finalmente los grupos étnicos se perciben a sí mismos -imaginariamente- como grupos de parentesco; como familias extensas. De ahí nuestra inclinación weberiana así como nuestra declinación a la correspondencia casi unívoca que establece Will Kymlicka entre inmigración contemporánea y grupos étnicos<sup>38</sup>, aun cuando haya sido presentada en virtud de su formulación sobre las fuentes del pluralismo cultural. Dicho esto, para el presente trabajo asumimos que la *etnia* alude a un conjunto de personas que comparten o creen compartir –recordemos el mito al que alude A. Smith- rasgos culturales (entre ellos lengua, religión, rasgos físicos, valores) derivados de la procedencia de un ancestro común, girando alrededor de este significado los correspondientes a linaje, clan, tribu, *raza*<sup>39</sup> y familia.

---

<sup>36</sup> Este reparo proviene de la corriente iniciada en la década del setenta por algunos antropólogos entre los que destaca Fredrik Barth, quien pone énfasis en que “*el contenido cultural que en un momento dado es asociado con una comunidad humana no está restringido por estos límites (de las fronteras étnicas)... el grupo tiene una existencia continua organizada ...*”. Vid. BARTH, Fredrik (ed.). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. Trad. Sergio Lugo. México: Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 47.

<sup>37</sup> Esto para muchos ha significado el retorno del Primordialismo, corriente muy criticada sobre la que se hará cierta referencia en las siguientes líneas, cuando abordemos algunos puntos sobre la denominada *nación étnica*.

<sup>38</sup> KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Trad. C. Castells Auleda. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1996, pp. 29 y ss.

<sup>39</sup> G. Sartori hace un paralelo entre los términos *raza* y *etnia*. Dice que en la evolución lingüística, el concepto de *etnia* ha llegado a ser más amplio que el de *raza*; “*una identidad étnica no sólo es racial sino también una identidad basada en características lingüísticas, de costumbres y de tradiciones culturales. En cambio, una identidad racial es en primera instancia una (más estricta) identidad biológica ... Por tanto, hoy por hoy la distinción es sobre todo ésta: que el predicado ‘étnico’ se usa en sentido neutral, mientras que ‘raza’ y racial*

En cuanto a la definición de **nación**, es sabido que se le identifica sin mayor rigor con la de Estado, y a ambas con la de país, entendido éste coloquialmente como la conjunción de un territorio y una población. Ello, a pesar de que la nación no siempre conforma un país, de que un país puede territorialmente abarcar menos que un Estado, y de que un Estado puede estar conformado por más de una nación.

Luego de realizar un repaso, J. Álvarez Junco<sup>40</sup> concluye que, al menos desde el medioevo, *nation* aludía a un grupo de personas que tenían un origen común. G. Sartori, por su parte, sostiene que “*al principio, y a partir de la Edad Media, las naciones eran las lenguas. La nación alemana era aquellos que hablaban en alemán, y así para todas las demás.*”<sup>41</sup> En similar sentido pensaba John Stuart Mill, quien aunque inició el Capítulo XVI de Consideraciones sobre el gobierno representativo señalando que el “*sentimiento de la nacionalidad puede haber sido engendrado por diversas causas: algunas veces es efecto de la identidad de raza y origen; frecuentemente contribuyen a hacerle nacer la comunidad de lengua, otras la de religión, etc.*”<sup>42</sup>, resalta más adelante la importancia de la lengua<sup>43</sup> para la concreción de instituciones libres en tanto es con ella que se produce la opinión pública para la obra del gobierno representativo.

A nuestro parecer, tal como David Miller señaló, resulta un error “*comenzar desde la posición de un observador exterior que intenta identificar a las naciones escrutando para ver qué personas tienen atributos comunes tales como la raza o la lengua*”<sup>44</sup>, pues resulta verdaderamente difícil delimitar de manera nítida y objetiva los grupos humanos marcados por rasgos como éstos. Al fin y al cabo, “*¿qué es una lengua y en qué se diferencia de un dialecto o forma peculiar de hablar dentro de una familia de lenguas?*”<sup>45</sup>

---

*suelen ser calificaciones descalificantes para uso y consumo polisémico.”* Vid. SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 72. Siendo cuestionado el término *raza* antropológica y biológicamente en la actualidad, su empleo en este trabajo responde únicamente al lenguaje cotidiano, plasmado incluso en ciertos instrumentos internacionales.

<sup>40</sup> ÁLVAREZ JUNCO, José. *Op. Cit.*, pp. 17 y ss.

<sup>41</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>42</sup> MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. Trad. Marta C. C. de Iturbe. Madrid: Tecnos, 1985, p. 182.

<sup>43</sup> Algunos autores señalan que J. S. Mill se contradice en tanto en sus primeros escritos parece preferir lo que actualmente se conoce como Nacionalismo Cívico mientras que en esta obra parece tender hacia el Nacionalismo Étnico. Sin detenernos en esta atribuida incongruencia, precisamos que esta *clasificación* del nacionalismo ha sido desarrollada con posterioridad al desarrollo ideológico de este autor.

<sup>44</sup> MILLER, David. *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>45</sup> ÁLVAREZ JUNCO, José. *Op. Cit.*, p. 25.

En realidad, lo que ha ido corroborándose con el paso de los años se resume en: i) La frecuente falta de correspondencia de la ubicación de una nación con las fronteras políticas de un Estado, circunstancia que, sin embargo, no puede considerarse intrínseca a éste; y, ii) La inexistencia en el empleo inicial del término *nación* de algún significado vinculado con una *conciencia nacional*, la cual solo surgiría de *mentes más elevadas* en las que la idea de soberanía ocupaba un lugar trascendental en la identidad colectiva. Y este cambio se produjo desde la Revolución Francesa y las demás revoluciones contra el Absolutismo, en las que la búsqueda de la titularidad de recursos del poder político se constituyó en el eje fundamental de su organización, búsqueda tal que implicaba un concepto de nación basado en un modelo moderno y europeo que, además de aludir a cierta formalidad en su configuración, fortalecía su vinculación con el concepto de Estado.

Para los marxistas, de acuerdo con David Brown<sup>46</sup>, la nación es, en parte, el campo del desarrollo capitalista en el cual se da la contención de clases, y para M. Weber es una unidad social o grupo humano con rasgos culturales compartidos, para él asociados a una creencia en la ascendencia común<sup>47</sup>. Por su parte, W. Kymlicka<sup>48</sup> define a la nación como una comunidad histórica, más o menos completa institucionalmente, que ocupa una tierra determinada, y con una lengua y cultura particulares. De otro lado, Benedict Anderson señala que “*it is an imagined political community –and imagined as both inherently limited and sovereign*”<sup>49</sup>, y lo es porque los miembros de, incluso, la nación más pequeña, nunca conocerán a la mayor parte de sus connacionales o incluso nunca les oirán, a pesar de que en las mentes de cada uno viva la imagen de esa comunión. Este autor sostiene que la nación es imaginada como limitada porque aun la más grande, que quizás abarque a un billón de personas, es finita. Es imaginada como soberana porque el concepto surgió en una época en que la Ilustración y la Revolución destruían la legitimidad del orden divino, jerárquico y dinástico de los reinos. Y finalmente es imaginada como una comunidad porque “*regardless of the actual inequality and exploitation that may prevail in each, the nation is always conceived as a deep, horizontal comradeship.*”<sup>50</sup> Dicho esto, para el autor no

---

<sup>46</sup> BROWN, David. *Contemporary nationalism: Civic, ethnocultural and multicultural politics*. London: Routledge, 2000, p. 13.

<sup>47</sup> De acuerdo con ÁLVAREZ JUNCO, José. *Op. Cit.*, p. 25. Como resulta evidente, aquí M. Weber se acerca más bien a la idea de etnia, aunque la ascendencia común a la que alude no tiene por qué entenderse limitada al parentesco.

<sup>48</sup> KYMLICKA, Will. *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>49</sup> ANDERSON, Benedict. *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2ª ed. Londres-New York: Verso, 1991, p. 6.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 7.

debemos distinguir a las comunidades nacionales en función de su certeza o falsedad sino por el modo en cómo se las imagina, y una de las estrategias para lograr esta imagen es generar una comunidad en el pasado, hacia un momento originario. No obstante, conviene preguntarse –como lo hace J. Álvarez Junco–: “¿hay algo más discutible y fácilmente manipulable que el ‘pasado histórico común’?”<sup>51</sup>

Como vemos, en estas apreciaciones en que lo objetivo parece tener gran peso, también hay un aspecto subjetivo que pesa mucho, calificado incluso como fundamental: la *idea* de un pasado o un futuro compartidos, o el sentimiento de pertenencia a un grupo. Se ha sugerido que esto podría identificarse con la *conciencia nacional*, la cual no tiene por qué considerarse surgida únicamente en el marco de las corrientes ideológicas antiabsolutistas del siglo XVIII, aunque sí la hubieran fortalecido<sup>52</sup>.

En tanto la propuesta de definición de A. Smith resume los elementos valorados hasta el momento, ésa es la que acogemos en este trabajo. Como una definición en una manera típica-ideal, la nación es “*a named and self-defining human community whose members cultivate shared memories, symbols, myths, traditions and values, inhabit and are attached to historic territories or ‘homelands’, create and disseminate a distinctive public culture, and observe shared customs and standardised laws.*”<sup>53</sup> Nótese que esta propuesta no asume –al menos explícitamente– los vínculos de sangre como primordiales en la constitución de una nación. Ahora bien, cabe añadir a este planteamiento la esencialidad de la conciencia del grupo humano que conforma la nación de poseer, además de aquellos rasgos comunes (comunidad de cultura), la voluntad de pertenecer a él (comunidad de consentimiento), con el propósito de buscar o asegurar determinados recursos del poder político.

Resulta comprensible entonces que algunos Estados sean multinacionales, incluso inconscientemente, debido a fenómenos como por ejemplo la Conquista. Como señala W. Kymlicka, los Estados multinacionales no pueden sobrevivir a menos que sus diversos grupos nacionales mantengan su lealtad a la comunidad política más amplia, lo cual, sin embargo, no implica que cuando esto se produzca se esté estructurando un Estado-nación

---

<sup>51</sup> ÁLVAREZ JUNCO, José. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>52</sup> Para B. Anderson, la imprenta también tuvo un papel crucial en este fortalecimiento en tanto instrumento de propagación del pensamiento, logrando conectar a los lectores y formar así, según él, el embrión de la comunidad imaginada nacionalmente.

<sup>53</sup> SMITH, Anthony. *Op. Cit.*, p. 29.



en el sentido tradicional, pues dicha lealtad -que configura al patriotismo- no puede confundirse con el sentido de pertenencia a un grupo nacional, es decir, a una nación<sup>54</sup>. Complementaria a estas consideraciones es la idea formulada por Boaventura de Sousa Santos quien, como indica María Elena Attard, sostiene que aceptada la idea de Estados multinacionales, lo que ha de comprenderse es la “*vigencia de distintas identidades colectivas, unidas por lazos históricos, culturales, territoriales o lingüísticos, en mérito de los cuales, cada una de las naciones comparte su propia cosmovisión, es decir la forma de entender y ver al mundo de acuerdo a su identidad colectiva.*”<sup>55</sup> De este modo, no tendría por qué pensarse que todos los Estados multinacionales vivirán en conflicto, precisando la autora que el actual Estado boliviano representa a dicho tipo de Estado, un Estado que advertido como posible por W. Kymlicka, siendo plurinacional, está conformado por un solo pueblo: el pueblo boliviano. Sobre esto se volverá en el Capítulo 3.

Antes de detenernos en las corrientes que tipifican a la nación, cabe establecer la relación entre su definición y las de etnia y comunidad. Y es que como parece claro, nación y etnia no son lo mismo, al menos no bajo los conceptos occidentales y modernos. Pensar así –siguiendo a D. Miller- refleja un fallo consistente en entender que la nación es una comunidad étnicamente homogénea<sup>56</sup>, y aunque, tal como sostienen los etnosimbolistas, se reconozca la semejanza entre ambos, mientras el componente formal lo tiene la nación, las etnias no lo necesitan. Algo similar sucede entre nación y comunidad, pues mientras ésta es la unidad primaria sociopolítica, que en sí misma lleva la posibilidad real de una relación personal efectiva, en aquélla otra esto no siempre se da.

La idea de nación ha desembocado en al menos dos grandes corrientes a través de las cuales, desde hace algunos años, ha discurrido su concepto contemporáneo. Una de ellas es propulsada por quienes defienden la noción de una *nación cívica*, entendida ésta como neutral respecto a las identidades étnicas de sus ciudadanos, y definiendo la pertenencia nacional en términos de adhesión a determinados principios. La otra corriente es aquella que se centra en la consideración de la nación especialmente en términos étnicos o culturales.

---

<sup>54</sup> KYMLICKA, Will. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>55</sup> ATTARD BELLIDO, María Elena. La última generación del Constitucionalismo: el pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia. *Revista Jurídica de los derechos sociales*. No. 2/2012. (Julio-Diciembre 2012), p. 146.

<sup>56</sup> MILLER, David. *Op. Cit.*, p. 38.

D. Brown define a la nación cívica como “*the nation portrays itself as the kinship home which welcomes new members who are willing to commit themselves, as in matrimonial contract, to the institutions and way of life of the home which they enter, and who consequently become kin. Civic nationalism thus offers sense of permanence in the territorial home.*”<sup>57</sup>

Puesto que deposita la soberanía en todos los integrantes del pueblo, considerados en igualdad, se dice que la nación cívica es necesariamente democrática. No obstante, “*Perú y Brasil, por ejemplo, son sociedades extraordinariamente multiétnicas que conceden una ciudadanía igual a los blancos, a los negros, a los indios y a los asiáticos. Y sin embargo, no existe en ellos nada que sea ‘necesariamente democrático’*”<sup>58</sup>. Y esto sucede en buena parte de América Latina. Porque en efecto, las naciones cívicas pueden ser dictaduras militares tan fácilmente como las democracias liberales. El autor canadiense, de acuerdo con D. Brown, sostiene además que es inconveniente hablar de una nación cívica porque su concepto hace referencia a un grupo político ahistórico y voluntarista que es étnicamente neutral, y un grupo de personas así definido no solo es inalcanzable sino que tampoco es realmente candidato para una afiliación nacionalista ya que no puede proveer el sentido de pertenencia y enraizamiento, esencial en algunos autores para la constitución de las naciones y que es más bien descartado por Andrés de Blas al ensalzar la funcionalidad y el pragmatismo que sin él la nación adquiere, proporcionándole legitimidad<sup>59</sup>.

La idea de *nación étnica*, según sus difusores, responde a una comunidad autodefinida, con conciencia nacional y reivindicaciones públicas –según Björn Arp<sup>60</sup>–, cuyos miembros cultivan símbolos, mitos, memorias y tradiciones, habitan y están vinculados con un territorio o suelo histórico, crean y dispersan una cultura pública distintiva, y observan costumbres compartidas y normas generales que les han ayudado a garantizar un sentido de continuidad entre generaciones<sup>61</sup>. En tanto parte, obviamente, de la idea de etnia, esta nación es retratada como una comunidad en la que las semejanzas que unen a sus miembros se derivan de los ancestros comunes, de manera que bajo esta perspectiva

---

<sup>57</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 35.

<sup>58</sup> KYMLICKA, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía*. Trad. Tomás Fernández Auz y Beatriz Eguibar. Barcelona: Paidós, 2003, p. 281.

<sup>59</sup> BLAS GUERRERO, Andrés de. *Nacionalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 23.

<sup>60</sup> ARP, Björn. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008, p. 135.

<sup>61</sup> SMITH, Anthony. *Op. Cit.*, p. 29.

global, como dice D. Brown<sup>62</sup>, pareciera que el único nacionalismo auténtico es el étnico, más si la comunidad étnica constituye una comunidad ética en tanto sus miembros se ven a sí mismos como sujetos con obligaciones morales frente a sus semejantes sobre cualquier otra obligación que tuvieran con otras comunidades. Y esta base conceptual ha servido a la idea de que algún o algunos PPII *pueden* constituir una nación.

Entre las objeciones planteadas frente a esta perspectiva, rescatamos aquella que considera que, al intervenir en la configuración de este tipo de nación cuando menos tres componentes básicos -lengua, etnia y la propia cultura-, de su interrelación suele derivarse un error fundamental: la identificación de la lengua con la cultura y por tanto, la reducción de la nación a la lengua<sup>63</sup>. Siendo atendible dicho argumento, en realidad, las más importantes críticas se han presentado frente al Primordialismo, corriente extrema cuyas premisas básicas frecuentemente son tomadas en cuenta en el lenguaje diario para identificar genéricamente a una nación: una –se cree- sustentada en algo natural; en una comunidad orgánica que define la identidad de sus miembros, quienes sienten un innato y poderoso vínculo emocional con ella.

D. Brown<sup>64</sup> resume las críticas al Primordialismo en las siguientes: a) La pertenencia a la nación étnica es dada por el nacimiento y no puede ser cambiada por la libre voluntad individual; b) Tal nación es inherentemente colectivista, inhibiendo expresiones de libertad individual; y, c) En esta nación hay vínculos irracionales y dominantes, por lo que, como señala A. de Blas, en ella se tiende a “*acentuar rasgos más emotivos, menos acordes con una lógica instrumental*”<sup>65</sup>.

Si bien a veces resulta más sencillo formular críticas en torno a posiciones extremas, como lo es, efectivamente, el Primordialismo, cabe decir que la primera crítica tendría mayor solidez si la nación étnica se autodefiniera, por ejemplo, solo en los más específicos términos de *raza*. Sin embargo ello no siempre ocurre así y, como se adelantó, es difícil hablar ya, en una etnia, de una absoluta inmutabilidad pues, como indica el mismo D. Brown, existen la conversión, el matrimonio, el aprendizaje de la lengua, la adopción de costumbres y de cultura, así como la apropiación de mitos. En torno a la fuerza de vínculos

---

<sup>62</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>63</sup> JÁUREGUI, Gurutz. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Ariel, 1997, p. 44.

<sup>64</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 57 y ss.

<sup>65</sup> BLAS GUERRERO, Andrés de. *Op. Cit.*, p. 16.

irracional y dominante, este autor sostiene que el particular poder emocional de las identidades culturales derivado del mito de la descendencia étnica común, no se aleja mucho del que proporciona el lazo emocional de la familia. Dicho esto, para el profesor de la Universidad de Murdoch, la crítica más importante al Primordialismo es la que cuestiona la eventual represión de la libertad individual –también asociada a los grupos indígenas-, aunque previene que todo este juicio se basa en categorías externas construidas durante los últimos años.

Dado el énfasis de ese *inner world* que se supone existe en el trasfondo de los elementos simbólicos y dimensiones subjetivas de la etnicidad, y por tanto en la idea de nación étnica, lo que puede deducirse –tal como indica A. Smith<sup>66</sup>- es que esos elementos culturales forman gran parte de la realidad social como cualquier factor material, de manera que incluso dicha realidad sería inconcebible fuera del simbolismo. Siendo la etnia una formación social, es también dinámica. Como dice Donald Horowitz<sup>67</sup>, la etnicidad está conectada a la sangre y al nacimiento pero no en forma absoluta; los orígenes cuentan pero hay excepciones; las nociones de adscripción y de afinidad pueden diluirse. En definitiva, se reitera, el concepto de etnia debe ser tomado como algo más o menos elástico, por lo que conviene relativizar las afirmaciones recurrentes de que los tipos de nación mencionados son incompatibles en tanto uno tiene exigencias rigurosas y el otro tiene demandas de pluralismo, tolerancia y relativismo.

Hecha esta exposición, resulta comprensible -como mencionáramos al inicio del desarrollo de este punto- la idea de D. Brown de que la nación se construye siempre según el paradigma de la *comunidad étnica*, porque no puede negarse la especificidad de los vínculos étnicos en comparación con otros vínculos como los civiles, los políticos y los de clase. Ahora bien, este autor, así como W. Kymlicka, prefiere hablar de nación étnico-cultural porque, siguiendo la lógica marcada, ésta alude más a la pertenencia en términos de participación en una cultura común. Una nación étnica puede llegar a ser una nación étnico-cultural, y viceversa<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> SMITH, Anthony. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>67</sup> HOROWITZ, Donald. *Op. Cit.*, pp. 52 y 53.

<sup>68</sup> Una clasificación adicional de nación de interés práctico es la que distingue entre un modelo de nación occidental –asociado a la idea de nación cívica- y un modelo de nación oriental –asociado a la idea de nación étnica-, identificando de inmediato a uno como defendible y al otro como indeseable. Ello, a pesar de que, tal como lo indica D. Miller, cada autor termine trazando su propia línea divisoria entre Occidente y Oriente, haciendo que siempre sea el *nacionalismo* de forma occidental, el liberal y racional, con un fuerte apoyo en los

Para finalizar con los términos cuyos conceptos han generado un importante debate doctrinario, y a los que pueden vincularse los grupos indígenas, nos detenemos en el concepto de **pueblo**.

M. Weber sostiene que el término comparte con nación y etnia “*la vaga idea de que a la base de la comunidad sentida debe haber una comunidad de origen*”<sup>69</sup>. No obstante, “en el contexto de la conformación de los Estados contemporáneos a partir del binomio Estado-nación, el término nación aporta una dimensión de proyección política al pueblo”<sup>70</sup>, en tanto que el nacimiento de éste no es determinado por la voluntad de un soberano o los ideales políticos de un grupo. En este mismo sentido se pronuncia R. Stavenhagen al sostener que mientras la nación es frecuentemente asociada con la constitución de un Estado, “*el término ‘pueblo’ puede ser utilizado sin referencia necesaria al control del poder del Estado*”<sup>71</sup>, si bien admite simultáneamente que el uso de uno u otro término responde a convenciones de uso y no es intrínseco al fenómeno social e histórico al que se refiere. Compartiendo la opinión de este destacado sociólogo mexicano, advertimos que dicho dato es útil principalmente para distinguir al pueblo de la población, elemento éste que configura la personalidad jurídica de un Estado y en el que se abstraen las diferencias de las personas debido a su adscripción a tal entidad.

En efecto, “*la población es un concepto eminentemente político y demográfico, y por lo tanto dependiente del cumplimiento de ciertas ficciones jurídicas para que se de su existencia, ... (mientras que) el pueblo pertenece al plano social ... los pueblos existen, con o sin normas que regulen su existencia.*”<sup>72</sup> De este modo, no concordamos con la identificación que se ha hecho de población, e incluso de nación, con pueblo del Estado. De hecho, antes que como una comunidad política, en este trabajo asumimos al pueblo como una comunidad cultural, en tanto producto espontáneo de la sociabilidad humana que, evidentemente, es complementado por los factores económicos y políticos que durante el tiempo se van

---

derechos de las personas, y el *nacionalismo* de forma oriental, el místico y casi tribal, con tendencia al autoritarismo y a la represión cultural. Vid. MILLER, David. *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>69</sup> WEBER, Max. *Op. Cit.*, p. 324.

<sup>70</sup> APARICIO WILHELMI, Marco. Comunicación personal. [13-11-2010]; 10:12 EST.

<sup>71</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 97.

<sup>72</sup> DASSO VASSALLO, Roberto Nello. “El derecho a la autodeterminación de los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional. Antecedentes, actualidad y consecuencias de su reconocimiento.” Director: Armando Guevara Gil. Tesis para optar por el grado de Licenciado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2009, p. 18.

produciendo. Y es también en este sentido como entendemos, genéricamente a un pueblo indígena, es decir, independientemente de su relación con el Derecho Internacional<sup>73</sup>.

A partir de todo lo expuesto, cabe preguntarse si *teóricamente* existe relación entre las definiciones asumidas y descritas hasta aquí, y las características de los grupos indígenas. Ello, independientemente de las categorizaciones o adscripciones otorgadas en cada país, sea jurídicamente o por autocalificación. Tal relación puede apreciarse preguntándonos si ellos constituyen etnias o naciones. ¿Todos los indígenas conforman comunidades?, ¿pueblos? Aunque suele hablarse de *comunidades indígenas* o de *pueblos indígenas* para referirse en forma genérica a los grupos humanos compuestos por indígenas, la idea de *indígena*, como queda claro, responde a cuestiones transversales.

En efecto, si bien las etnias pueden ser indígenas, no todas ellas lo son, del mismo modo que un pueblo o una comunidad indígena no siempre están constituidos por una sola etnia, ni que un grupo indígena, específico o no, constituye siempre una nación en los términos hasta el momento recogidos. De esta manera, aunque la forma en que los indígenas se asocian con mayor frecuencia es la comunidad, ésta no es la única. Reiteramos que nos referimos a una comunidad que traspasa los términos legales que los Estados suelen atribuirles, pues *“la comunidad legal no es siquiera un átomo del derecho del pueblo indígena (siendo) indispensable diferenciar la existencia real y vívida de conglomerados indígenas*

---

<sup>73</sup> Ahora bien, principalmente durante la década del noventa, los alcances del término *pueblo* en el espacio comunitario europeo provocaron un interesante debate, desarrollado por la corriente cuestionadora de la vigencia -en dicho espacio- de los conceptos -al menos en su sentido tradicional- de Constitución, Derecho Constitucional e, incluso, de ciudadanía, llegando a preguntarse si existía un pueblo europeo. Neil Walker recuerda que *“there is the famous ‘no demos’ thesis, the idea that the absence of a homogeneity, still allegedly the exclusive preserve of the member states, makes the very idea of an active European democracy a false conceit of social engineering.”* (Vid. WALKER, Neil. *The idea of Constitutional Pluralism*. Florence: European University Institute, p. 44. (LAW No. 2002/1. EUI Working paper). Tal tesis, como es sabido, fue impulsada por el Tribunal Constitucional alemán, en su decisión relativa a la ratificación del Tratado de Maastricht, en la cual sostuvo que no había tal pueblo europeo en tanto no se percibía una previa realidad nacional en sentido étnico y cultural, ni un alto grado de homogeneidad. De la discusión subsecuente, extraemos dos puntos de interés. El primero es la conexión del pueblo con la nación, habiendo señalado al respecto J. H. H. Weiler -parafraseando al Tribunal alemán- que, al final, en un panorama como el descrito, la nación no resultaba ser más que una *“simply modern appellation, in the context of contemporary political theory and International law, of the pre-existing Volk and the state is its political expression.”* (Vid. WEILER, J. H. H. *Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision*. En: GOWAN, P. y ANDERSON, P. (eds.) *The question of Europe*. London-New York: 1997, p. 271). Y el segundo y más importante punto es que el Tribunal ratificó la tradición constitucional de su país de apreciar que, existiendo dos vertientes del pueblo, una cívica a partir de la ciudadanía, y otra étnica a partir de la identidad cultural, esta segunda podría adquirir cierta relevancia, si bien de forma discreta debido al recuerdo del nacional-socialismo.

*llamados por las leyes ‘comunidades’, de la comunidad sociológica entendida como conjunto de personas indígenas que comparten una identidad.”<sup>74</sup>*

Cuestionando W. Kymlicka la atención que el Derecho Internacional otorga a los PPII al sostener que, a diferencia de las naciones sin Estado, no conciben una idea de soberanía similar, reconocemos nuevamente que la definición de pueblo indígena ha sido desarrollada con mayor énfasis en dicho campo del Derecho, dada su relación con la libre determinación. De hecho, desde esta perspectiva enfocada en los PPII, occidentalmente considerada, *“la palabra nación no se diferenciaría de la de pueblo pero tendría la ventaja de que en sí misma, referida a pueblos indígenas, estaría cuestionando la continuidad del proyecto etnocéntrico del Estado-nación.”<sup>75</sup>*

Sin profundizar más, concluimos que, en fin, y siempre teóricamente, una comunidad indígena puede formar parte de un pueblo indígena (y viceversa), y estos dos a su vez pueden conformar una misma nación indígena, entendida ésta en términos occidentales, no siendo necesario, como ya se indicó, que cada grupo provenga de una misma etnia. Ahora bien, para evitar algún tipo de confusión, sobre todo con las formas con las que los indígenas se identifican a sí mismos, en este trabajo hablaremos de *grupos indígenas* o *colectivos indígenas* cuando no tengamos en mente ninguna especificidad, extendiéndose ésta cuando se mencione *pueblos indígenas*, de modo que, salvo que expresamente se indique, son asumidos con independencia de su relación con el Derecho Internacional.

## **1.2 GRUPOS VULNERABLES, MINORÍAS Y PUEBLOS INDÍGENAS**

En el interior de algunos Estados existen grupos humanos compuestos por sujetos cuyas características *“hacen que sean vulnerables con respecto a la mayoría de la población”<sup>76</sup>*, provocando que en ocasiones se les denomine *minorías*. Este término ha sido además empleado con frecuencia en vinculación con grupos numéricamente menores que viven en medio de otros mayores, con lo que presentarían multitud de aspectos (antropológico,

---

<sup>74</sup> BALLÓN AGUIRRE, Carlos Francisco. *De la comunidad a los pueblos indígenas en la reforma constitucional peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003, p. 12.

<sup>75</sup> APARICIO WILHELMI, Marco. Comunicación personal. [13-11-2010]; 10:12 EST.

<sup>76</sup> GONZÁLEZ HIDALGO, Eloísa; y, RUIZ VIEYTEZ, Eduardo. La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional. *Derechos y Libertades*, Núm. 27, Época II, (junio 2012), p. 19.

sociológico, geopolítico, histórico, jurídico, etc.), abordables desde diversas perspectivas, susceptibles cada una de varios enfoques.

En lo que concierne al Derecho, son más o menos recientes los trabajos que se ocupan del estudio de dichos grupos humanos, principalmente enfocados desde el Derecho Internacional. Miguel Carbonell señala un par de razones que explicarían este retraso<sup>77</sup>: primero, el sentido que tradicionalmente se ha atribuido al principio de igualdad y a la universalidad de los derechos fundamentales; y, segundo, la retórica con que suele ser asociado el discurso del reconocimiento de un estatus diferenciado a su favor. De hecho, en ningún instrumento internacional, incluyendo el propio Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en adelante PIDCP, se recoge alguna definición expresa de minorías, habiéndose producido su desarrollo más difundido en el campo doctrinal.

Partiendo de una línea histórica, de acuerdo con B. Arp, *“la preocupación del Derecho por las minorías se remonta a la tolerancia frente a las minorías religiosas que comenzó a desarrollarse a partir del siglo XVI, si bien esta tolerancia fue ejercida más por razones de debilidad política frente a las presiones de las comunidades religiosas que por razones humanitarias.”*<sup>78</sup> Por su parte, A. de Blas<sup>79</sup> considera que su configuración en el ámbito internacional se deriva de la idea de protección surgida bajo el halo del principio de nacionalidades, instrumentada por la Sociedad de Naciones y relacionada con los efectos de las importantes migraciones producidas en Europa central y oriental. Señala que la preocupación internacional por dicha protección no provino de una conciencia ética o de una sensibilidad hacia las singularidades étnicas, o incluso del temor a tensiones secesionistas, sino ante la verificación de que estas minorías, encontrándose en territorios originalmente diferentes al suyo, podían ser fáciles presas de la intervención de otros Estados con los mismos rasgos culturales, pudiendo crear así situaciones de conflicto<sup>80</sup>. De ahí que, por un lado, el lenguaje de los derechos de las minorías fuera objeto históricamente *“de ideologías de signo totalitario que convirtieron los atributos de identidad*

---

<sup>77</sup> CARBONELL, Miguel. “Minorías etno-culturales y derechos colectivos: Premisas conceptuales.” En: VALADÉS, Diego, y GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo (coord.). *Derechos Humanos*. (Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional). T. III. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 15.

<sup>78</sup> ARP, Björn. *Op. Cit.*, p. 2.

<sup>79</sup> BLAS GUERRERO, Andrés de. *Op. Cit.*, p. 130 y ss.

<sup>80</sup> *Ibid.* *Loc. Cit.*



en instrumentos para la exclusión social”<sup>81</sup>, y de otro, que el origen de la idea de minorías y de su consiguiente protección se derive del Derecho Internacional y “en el contexto de una sociedad internacional particular, la europea ...”<sup>82</sup>

Del mismo parecer es Araceli Burguete Cal y Mayor, quien indica que el Holocausto y sus consecuencias dieron lugar, en la segunda postguerra, a la formación del debate sobre las garantías de los derechos de las personas que formaban parte de grupos étnicos, nacionales, lingüísticos o religiosos “que quedaron atrapados, en condición de ‘minorías’, dentro de jurisdicciones estatales en la nueva organización político-territorial de la Europa de la postguerra.”<sup>83</sup>

Con lo indicado hasta aquí, podría decirse que un rasgo de identificación de las minorías, independientemente de su tratamiento jurídico, es proporcionado por las diferencias culturales. Sin embargo, sabiendo que cualquier conjunto de costumbres y perspectivas puede dar lugar a una cultura, y a su vez, que cada grupo humano es poseedor de un bagaje tal, no podría aceptarse que el sustento para la constitución de una minoría es cualquier manifestación humana de contraste: no existe un Estado homogéneo a plenitud. Por tanto, una clasificación de las minorías como la recogida por el PIDCP (minorías étnicas, religiosas o lingüísticas), o por la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1992, resulta comprensible en la medida que ninguno presenta alguna definición de ellas, haciendo ambos referencia más bien a derechos correspondientes a los individuos que las conforman.

No creemos entonces que constituyan minorías propiamente dichas los grupos que A. Pizzorusso denomina *minorías ocasionales*<sup>84</sup>, identificados principalmente por él con la *oposición política*; ni aquellos grupos cuyas opiniones, creencias o concepciones del mundo

---

<sup>81</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. Derechos de las minorías y democracia liberal: un debate abierto. *Revista de Estudios Políticos*. No. 109, (2000), p. 202.

<sup>82</sup> DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>83</sup> BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización de América Latina. En: GONZÁLEZ Miguel; BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli; y ORTIZ-T. Pablo (coords). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010, p. 68.

<sup>84</sup> PIZZORUSSO, Alessandro. *Le Minoranze nel Diritto Pubblico Interno. Con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*. Milano: A. Giuffrè, 1967, p. 1.

no discurren por la tendencia mayoritaria del cuerpo social de que se trate. Del mismo modo, a nuestro juicio, la cuestión numérica no tendría por qué ser asumida como inherente a los grupos minoritarios, de forma que, siguiendo a Colette Guillaumin, citada por Nuria González Martín, “entenderemos (por estos colectivos) no aquéllos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de ‘menor poder’, sea éste económico, jurídico, político ...”<sup>85</sup>.

Empezamos este apartado citando a dos autores para quienes las características de los integrantes de ciertos colectivos los hacían vulnerables con respecto a la mayoría de la población, siendo esta circunstancia la que provocaba su denominación como minorías. Descartado el factor numérico, a nuestro parecer, tal vulnerabilidad se produce porque es dicha sociedad la que cree que las diferencias son constitutivas de un mayor o un menor valor, lo cual demostraría la fuerza de la llamada discriminación social. Así, serían las sociedades *oficiales* las que otorgan un trato específico a *los otros*, de manera que ese sentido de diferenciación no se deriva solamente de la visión que sobre sí tiene el grupo minoritario, sino también de la visión y del trato que dichas sociedades les ofrecen. Porque “los grupos minoritarios no se diferencian de manera natural, sino que constituyen un fenómeno de carácter social.”<sup>86</sup>

En efecto, según se repasa la historia, puede apreciarse que han sido y son los propios Estados, las sociedades que en ellos se asientan, los responsables de que un grupo sea identificado como minoría o como grupo vulnerable, lo cual incide en su menor acceso al poder. La clásica distinción de A. Pizzorusso entre las mencionadas *minorías ocasionales* y las *minorías tendencialmente permanentes* es útil debido a que sería con estas segundas con las que establecerían una relación de correspondencia en tanto, dada su inmediata configuración sociológica, se definen por rasgos que normalmente varían poco en el tiempo, o simplemente son invariables. Un ejemplo de esto último lo constituyen las mujeres, consideradas socialmente como una minoría por pertenecer al sexo que no ha tenido la posibilidad de participar efectivamente en la construcción de las estructuras sobre las que se ha sostenido el mundo, conformando con frecuencia y de forma

---

<sup>85</sup> GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas. *Derecho y Sociedad*, Núm. 18 (2001), p. 71.

<sup>86</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 203.

simultánea otras minorías, lo cual revela, a su vez, la complejidad de la *discriminación múltiple*<sup>87</sup>.

Subyaciendo factores fundamentalmente sociológicos, en este punto arribamos a dos conclusiones básicas. La primera es que, en general, ciertos rasgos diferenciados de un grupo frente a otro que es el dominante, dan lugar a la consideración de que aquél constituye una minoría, pero no porque por sí solos ocasionen tal configuración, sino por el *trato que a causa de ellos ha dado y da el grupo mayoritario, e incluso el Estado, a través de lo que Charles Taylor llama nonrecognition o misrecognition*<sup>88</sup>. La segunda conclusión es que esa relación ha sido y es determinante en su menor acceso al poder, advirtiéndose que efectivamente, lo que existe es un fenómeno de carácter social que importa actitudes y comportamientos en los que la discriminación asume un rol principal.

Debido al tratamiento jurídico internacional que se atribuye a ciertas minorías, en este trabajo, en adelante, emplearemos el término *grupos vulnerables* para asumir al conjunto de colectivos infravalorados, entre los cuales se incluyen a los pobres, los ancianos, los homosexuales, etc., y en los que existe una “*especial debilidad y su consecuente indefensión frente a las exigencias sociales de ‘normalidad’ de los sectores sociales dominantes*”<sup>89</sup>, de manera que, por regla general en todas las sociedades, encuentran “*obstáculos sociales y jurídicos, graves y específicos, que les impiden alcanzar y ostentar un ámbito de titularidad de derechos y una amplitud y profundidad en su goce equivalentes a los que poseen los ‘ciudadanos normales’ ...*”<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> La denominada *discriminación múltiple* alude a la pertenencia de una o más personas, concurrentemente, a varios grupos en desventaja. Aunque -como manifiesta Rey Martínez<sup>87</sup>- se trata de una figura que emerge en Estados Unidos en virtud de su específico sistema procesal (por la organización de la protección jurídica frente a discriminaciones laborales a partir de la legislación que solo permitía plantear demandas de discriminación o por género o por raza, pero no por ambas conjuntamente), resulta extrapolable a otros ordenamientos. El tema adquiere un interés mayor si se comprueba que la discriminación puede provenir incluso del interior de los propios grupos minoritarios, lógicamente, por una condición distinta a la de la cualidad común que identifica a todos sus integrantes. Clásico ejemplo de dicha figura lo constituyen pues, las mujeres indígenas. Vid. REY MARTÍNEZ, Fernando. La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 84, (setiembre-diciembre 2008), p. 257.

<sup>88</sup> TAYLOR, Charles. *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*. New Jersey: Princeton University Press, 1994, p. 25.

<sup>89</sup> MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001, p. 19.

<sup>90</sup> *Ibid.*, p. 21.

Como es de suponer, la admisión por un ordenamiento jurídico de que una determinada persona o grupo de personas sean calificados como *especialmente vulnerables* es algo que se analiza en perspectiva histórica. Siendo el referente en esta categorización el ideal de la realización de la plena dignidad de cada ser humano, los colectivos especialmente vulnerables se encuentran presentes en *todas* las sociedades, agrupados en “*cinco ejes categoriales que, a modo de característica o condición básica, permiten articular estos diferentes colectivos ... A) Género ... B) Determinadas condiciones psicosomáticas ... a) la edad ... b) la discapacidad física... c) la orientación sexual ... C) La nacionalidad ... D) La pertenencia a un grupo diferenciado ... E) Condición socioeconómica, es decir, los pobres...*”<sup>91</sup>. Advirtiendo que para identificar a estos grupos interesan rasgos relevantes que se sustentan de acuerdo con un contexto social concreto, reiteramos que se trata del universo de grupos infravalorados de todas las sociedades, por lo que mucha de la regulación que los protege tiene su origen o centro de referencia, también, en el Derecho Internacional.

Llegados a este punto resaltamos que, atendiendo a los objetivos de este trabajo, no interesan todos los colectivos discriminados ni los grupos que se creen diferentes, sino aquellos con los que pueden ser relacionados los PPII. Con un consustancial sustrato sociológico en su naturaleza así como en la idea *genérica* de minorías -por lo que M. Carbonell indica que el concepto de éstas, a fin de cuentas, es analítico y no normativo, debiendo tenerse su utilización como algo instrumental<sup>92</sup>-, sin perder de vista la carencia de alguna definición jurídica, nos detenemos a continuación en las minorías nacionales y en las minorías étnicas, las cuales, junto a los indígenas, y siguiendo la clasificación consignada, forman parte del eje categorial D).

De acuerdo con W. Kymlicka, lo relevante para la calificación de una minoría es analizar el necesario proceso de incorporación de culturas que ella implica, de tal forma que se corrobore que, habiendo la *cultura incorporada* disfrutado en el pasado de un autogobierno, ésta desea mantenerse como sociedad distinta en el Estado mayor en el que se halla *concentrada* territorialmente, pretendiendo constituir una sociedad paralela. Verificado esto, para el autor canadiense la cultura incorporada constituiría una *minoría*

---

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 63.

nacional<sup>93</sup> en estricto, la cual se concibe a sí misma, según él, como una nación dentro de un Estado, movilizada además detrás de partidos políticos nacionalistas para conseguir el reconocimiento de su nacionalidad, sea mediante la formación de un Estado independiente, o mediante la autonomía territorial dentro del Estado.

De otro lado, según Eloísa González H. y Eduardo J. Ruiz V., “en los textos de los organismos europeos se recurre a la expresión *minoría nacional* para referirse a grupos cuyas características étnicas, lingüísticas y religiosas les hacen diferentes al resto de la población y que, anteriormente a la formación de los Estados modernos, estaban asentados en un territorio propio que fue anexado o incorporado a un Estado.”<sup>94</sup> En este sentido, R. Stavenhagen sostiene que “*algunas minorías nacionales enclavadas en el territorio de un Estado son el resultado de procesos históricos y de la arbitrariedad de ciertos trazos fronterizos*”<sup>95</sup>, por lo que su definición remite directamente a la unidad territorial y administrativa del Estado y a las políticas estatales. Complementando estas posiciones, Amelia Díaz Pérez de Madrid sostiene que “*el deseo individual de ser y seguir siendo diferente y el deseo colectivo de pervivir como grupo diferenciado deben presuponerse siempre.*”<sup>96</sup>

Identificando estos últimos autores a las minorías nacionales con la noción que A. de Blas concibe para las minorías en general, reiteramos que no existe en el Derecho Internacional ninguna definición expresa. Incluso si nos enfocáramos en la formulación del nombre de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas de 1992, podría entenderse que “*las minorías nacionales son equivalentes a las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas debido al empleo de la disyuntiva ‘o’ para diferenciar a los dos bloques de conceptos.*”<sup>97</sup> No obstante, ante un estudio del ámbito de aplicación de los derechos materiales reconocidos en dicha Declaración, B. Arp reconoce su falta de claridad conceptual, lo que se traduce en una falta de nitidez de aquel ámbito, estando así más consolidado el término que su significado. En consecuencia, únicamente para efectos de este trabajo optamos por la noción más estricta de W.

---

<sup>93</sup> KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural ...*, p. 37. El autor cita como ejemplos de minorías nacionales a las asentadas en Québec, Escocia, Gales, Flandes, Cataluña y en el País Vasco, así como las minorías germanoparlantes en el sur del Tirolo, en Italia, y los puertorriqueños en Estados Unidos.

<sup>94</sup> GONZÁLEZ HIDALGO, Eloísa; y, RUIZ VIEYTEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>95</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>96</sup> DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia. *Op. Cit.* p. 36.

<sup>97</sup> ARP, Björn. *Op. Cit.*, p. 119.

Kymlicka –también seguida por B. Arp<sup>98</sup>-, si bien creemos que al supeditar la reivindicación de demandas de autogobierno o de otras formas de poseer recursos de poder a la intervención de partidos políticos nacionalistas, se introduce un elemento político-partidario que podrían carecer, cuando no resultarles ajeno. Tenemos así, como afirma el profesor quebequense, que el origen histórico-político de las minorías nacionales se encuentra en los problemas de los nacionalismos internos que cuestionan el tradicional centralismo del Estado-nación, y en la creciente polietnicidad derivada de la presencia de grupos de inmigrantes que reclaman un estatus político distinto. Y estas minorías nacionales, así identificadas, son, según Fernando Mariño, “*la clase de minorías ‘por excelencia’ en el contexto regional europeo... (siendo sus reivindicaciones,) las que plantean mayores desafíos a la paz y seguridad internacionales...*”<sup>99</sup>

Ahora bien, de acuerdo con E. González H. y E. J. Ruiz V., el criterio de la posición no dominante no puede considerarse “*definitorio sobre la base de que en el contexto europeo las estructuras políticas democráticas garantizan la participación de las personas pertenecientes a minorías nacionales.*”<sup>100</sup> De esta manera, no todas las minorías nacionales europeas podrían ser tildadas de grupos vulnerables, añadiendo nosotros que incluso no todos los grupos identificados por rasgos diferenciados han recibido un trato negativo.

En lo que concierne a las minorías étnicas, si asumimos su identificación con aquellos grupos definidos por expresiones derivadas de los vínculos étnicos que le son esenciales – A. Smith considera que la idea de etnicidad siempre ha estado vinculada al concepto de minorías dentro de un Estado<sup>101</sup>-, no sería difícil concluir que el mundo está lleno de ellas. Solamente en la Amazonía peruana, según los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI

---

<sup>98</sup> A esta conclusión llega el autor luego de seguir las definiciones y manifestaciones sobre minorías nacionales plasmadas en propuestas como por la aplicación de ciertas normas, siempre en el ámbito europeo, destacando que éstas solo sirven como prueba de los elementos objetivo y subjetivo de una formulación consuetudinaria. *Ibid.*, p. 60 y ss. Resaltando la importancia de la voluntad de estas minorías y la de sus integrantes, afirma que su concepto tiene un carácter dinámico o contextual. Sobre el particular, J. Velasco habla de minorías constituidas *by will* y las que se constituyen *by force*. Dentro de estas segundas se hallarían las que consideramos étnico-culturales, junto con las lingüísticas y la definida por el género. Sin embargo, tal como se expusiera en el apartado 1.1, hay elementos en una etnia o en una cultura que pueden ser asimilados o modificados por adscripción, de manera que no es correcto pensar que, para todos los casos, cada uno de los integrantes de una minoría étnico-cultural lo es *by force*.

<sup>99</sup> MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. *La protección internacional de las minorías*. Madrid: Subdirección General de Publicaciones-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001, p. 23.

<sup>100</sup> GONZÁLEZ HIDALGO, Eloísa; y, RUIZ VIEYTEZ, Eduardo. *Op. Cit.*, p. 27.

<sup>101</sup> SMITH, Anthony. *Op. Cit.*, p. 26.

de Vivienda, existen 60 etnias<sup>102</sup>. Así las cosas, optamos por entender a las minorías étnicas como aquellas definidas por etnias, de conformidad con las pautas trazadas en el apartado anterior (*vid. supra*, p. 36), de manera que una tal, también puede ser una minoría nacional.

En la medida de que, aun con la carencia de definiciones aceptadas uniformemente, rige un tratamiento jurídico internacional para ciertas minorías, algunos estudiosos -afirma R. Stavenhagen<sup>103</sup>- estiman que los derechos de los PPII deben ser considerados en el marco de los derechos de los grupos minoritarios. Sin embargo, como este mismo autor argumenta, los PPII reclaman que su situación no es comparable debido principalmente a dos razones: porque son acreedores de derechos históricos dado que su presencia en el Estado respectivo es anterior a la formación de éste, característica que no necesariamente comparten con otras minorías (por ejemplo, grupos étnicos inmigrantes); y, porque fueron sometidos por invasión, colonización o conquista habiendo constituido una mayoría numérica, por lo que demandan la restitución de derechos perdidos y no la protección de derechos concedidos. El renombrado sociólogo agrega que frente a las normas sobre minorías, oscuras, indeterminadas y elaboradas atendiendo al contexto europeo, rige en la actualidad lo que se denomina el Derecho de los Pueblos Indígenas. En similar sentido opina B. Arp cuando sostiene que los PPII tienen un régimen jurídico propio, desarrollado particularmente en el seno de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007<sup>104</sup>, en adelante la Declaración de 2007, si bien dicho régimen va más allá de las normas del Derecho Internacional -fundadas éstas en los derechos humanos en una visión occidental-, respaldándose en el pluralismo jurídico, el

---

<sup>102</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Resumen Ejecutivo*. Lima: INEI, 2009, p. 7. A propósito de este punto, se precisa que en el Capítulo 2 se analizarán con detalle los alcances que el INEI ha tenido en cuenta para el desarrollo de estos censos nacionales, principalmente en lo que concierne a los términos *etnia*, *pueblo* y *comunidad*.

<sup>103</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 94.

<sup>104</sup> De acuerdo con Bartolomé Clavero, hasta antes de la entrada en vigor de la Declaración de 2007, la ONU consideraba a los PPII como minorías étnicas, posición que mantendría el Comité de Derechos Humanos a pesar de la vigencia de aquella Declaración. Para fundamentar esto, el autor recuerda que en el dictamen del caso de la ciudadana peruana del pueblo aymara, Ángela Poma Poma (Com. No. 1457/2006, del 24 de abril de 2009), fundado en la degradación ecológica de unas tierras de cría de llamas y alpacas por políticas de extracción y derivación de aguas, el Comité se centró en lo dispuesto por el Artículo 27 PIDCP sin que la demandante lo hubiera invocado como aplicable, siendo éste un artículo que, según él, “*potencialmente degrada a los pueblos.*” Y es que si bien “*el caso es individual, como por lo demás requiere el citado Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, su implicación y su interés son colectivos. Lo es, de un carácter colectivo, el derecho al agua y a la ecología que se dirime.*” Ante ello, no debería considerarse aplicable el Artículo 27 PIDCP, que obvia toda consideración al carácter de *pueblo*. (Artículo 27 PIDCP: “*En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.*” El subrayado es nuestro). CLAVERO, Bartolomé. *Para el Comité de Derechos Humanos, los Pueblos indígenas siguen siendo minorías étnicas*. [Blog Internet] Disponible en <<http://alainet.org/active/32935&lang=es>>. [Consulta: 29-12-2012].

cual constituye un campo a desarrollar sobre todo al interior de los Estados. Añade que las características aludidas de los PPII “*contrasta(n) con las minorías nacionales, que suelen ser identidades que se han forjado más recientemente, sobre todo a partir de los movimientos románticos de finales del siglo XVIII y principios del XIX.*”<sup>105</sup>

Con el propósito de descartar la identificación de los PPII con minorías nacionales, W. Kymlicka se basa en que éstas solo pueden serlo si son *significativas*, es decir, si poseen un número de integrantes<sup>106</sup> o concentración territorial *necesarios* para poder demandar o ejercer autonomía territorial. Al respecto, adelantamos que los indígenas peruanos ni son reducidos numéricamente ni se encuentran especialmente dispersos, y sin embargo, no se consideran enfática y organizadamente una nación. Del mismo modo, para excluir alguna relación forzosa con las minorías étnicas, J. Velasco Arroyo sostiene que en tanto muchas de éstas se hallan dispersas, tienen solo demandas de reconocimiento de singularidad cultural y no de autogobierno político<sup>107</sup>. Y es útil porque la experiencia de las circunscripciones electorales indígenas y de los territorios indígena originario campesinos bolivianos, extremadamente ligados a formas de autogobierno -como se verá en el Capítulo 3-, la desvirtúa parcialmente en tanto pueden congregarse a pueblos indígenas asentados en territorios no necesariamente continuos.

Con todo lo expuesto, ante la necesidad de claridad y previsibilidad del Derecho que no parecen ser las principales características del Derecho de las minorías, atendiendo al propio régimen jurídico de los PPII, a la realidad particular de su existencia en el continente americano (en la que, por ejemplo, las migraciones no pueden ser asumidas como constitutivas), y a las nociones extrajurídicas esbozadas, no los consideramos como minorías nacionales ni como minorías étnicas, y solo *genéricamente* los entendemos como una de las varias especies del género grupos vulnerables. Esto, a pesar de admitir que buena parte de los derechos materiales de que gozan sus integrantes son esencialmente

---

<sup>105</sup> ARP, Björn. *Op. Cit.*, p. 136.

<sup>106</sup> G. Gilbert, citado por E. González H. y E. Ruiz V., insiste en que si bien el grupo minoritario puede ser numéricamente pequeño, éste debe estar conformado por un número mínimo de personas para que el Estado reconozca esa colectividad y justifique así sus esfuerzos para promoverla y protegerla. *Ibid.*, p. 29.

<sup>107</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 203. Este autor cita como ejemplo a los gitanos en España y a los magrebíes en Francia, minorías étnico-culturales que se distinguirían del caso quebequense en tanto éste constituiría en estricto una minoría nacional. El autor precisa que en un caso se trata de una minoría establecida históricamente a lo largo y ancho del territorio de un Estado, y en el otro de una minoría asentada recientemente y que todavía no ha roto los lazos con el país de origen, ratificándose la vigencia –en este último caso- de pensar que, al menos en Europa, muchas minorías han sido constituidas a partir de las migraciones.



los mismos que gozan los miembros de las minorías (como los vinculados con la educación, la religión y el empleo de lenguas), pero a los que los instrumentos internacionales no reconocen naturaleza colectiva, cuestión que sí se cumple con los PPII y que tiene al autogobierno como ejemplo fundamental. Por consiguiente, éstos constituyen un colectivo que merece una consideración específica dentro de un conjunto de grupos en los que la discriminación es un elemento esencial.

### **1.2.1 LOS INDÍGENAS, TAMBIÉN, COMO GRUPO VULNERABLE**

Habiendo reconocido que los indígenas constituyen un colectivo con características específicas, conviene aproximarse a su condición genérica de grupo vulnerable pues ésta, más que la regulación internacional, suele ser la razón inmediata a la que se recurre en los Estados donde habitan para justificar determinadas políticas públicas.

Sin entrar en el detalle del pasado histórico, se recuerda que las poblaciones originarias americanas fueron víctimas de un plan de exterminio una vez producida la conquista, estableciéndose el gobierno extranjero sobre sus tierras invadidas. Reiteramos que dichas poblaciones difícilmente podrían haber ocasionado migraciones del mismo tipo que las producidas en el continente europeo, más aun si no se trataba de grupos pequeños o aislados en todo un vasto territorio originalmente suyo. Esto no quiere decir que no hubiera en América una heterogeneidad fenotípica y cultural extraordinaria, probablemente mayor que en Europa, *“lo cual implicaba ... una percepción de la diversidad más inmediata y cargada de jerarquizaciones, en las que lo étnico se vinculaba a lo social.”*<sup>108</sup>

Recordemos por ejemplo que, antes de la ocupación europea, los actuales territorios de Perú y Bolivia fueron la base de poder del Imperio del Tahuantinsuyo, integrándolo también algunos territorios de los actuales Colombia, Ecuador, Chile y Argentina, habiéndose librado luchas entre los pueblos preincaicos y, posteriormente, entre las fuerzas incaicas y los pueblos que se resistían a formar parte de su dominio territorial y administrativo.

---

<sup>108</sup> QUIJADA, Mónica. Estado nacional y pueblos originarios, entre la homogeneización y la diversidad: ¿una pulsión colectiva duradera? En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2007, p. 64.

Sin embargo, siguiendo a James Mahoney y Matthias vom Hau, fue en la Colonia que, “*Via exploitation, Spanish colonizers destroyed pre-existing indigenous community structures and transformed population density from a positive cause of development to a severely negative one.*”<sup>109</sup> Y durante el periodo siguiente, “*opportunity hoarding on the part of indigenous people, along with continued ethno-racial exclusion, reinforced their marginal place within larger societies.*” De este modo, habiendo constituido naciones en el sentido contemporáneo, incluso antes de la formación de los Estados nacionales europeos, los grupos indígenas americanos, incluyendo los andinos, han devenido en grupos vulnerables a partir de la dominación de sus sociedades como consecuencia de las acciones de colonización durante el siglo XVI, lo cual confirma una vez más que es la conducta de un grupo más poderoso –y no necesariamente más numeroso- la responsable de tal configuración, al originar y propagar la idea de minusvaloración de quienes no son como ellos.

### 1.2.1 CUESTIONES GENERALES SOBRE LOS CASOS DE PERÚ Y BOLIVIA

En este trabajo no tenemos el propósito de resumir la historia del racismo de los países de estudio, peor aun si dicho fenómeno sigue vigente. No obstante, vale la pena mencionar algunas cuestiones muy generales que ayudan a comprender en cierta medida las diferencias existentes en el actual tratamiento que ambos Estados brindan a los indígenas.

Como se sabe, Perú y Bolivia tuvieron una historia relativamente común durante buena parte de la Colonia en tanto que algunos de sus actuales territorios pertenecían al virreinato de Lima, y antes al Tahuantinsuyo, habiendo todo el territorio quechua y aymara integrado el mismo virreinato hasta 1776, año en que Charcas (la actual Bolivia y la parte aymara del actual Perú) pasó a depender del nuevo virreinato de La Plata. Pues bien, aunque con la Independencia quedaron diferenciados, ni la experiencia del Tahuantinsuyo, ni la más larga del Virreinato, dieron lugar a un sentido de unidad en cada país, lo cual tuvo repercusión, como es de suponer, en que lo indígena no fuera tomado en cuenta para la formación de las nuevas repúblicas oligárquicas, que aspiraban más bien imitar a Europa.

---

<sup>109</sup> MAHONEY, James; y VOM HAUM, Matthias. “Colonial States and Economic Development in Spanish America”. En: *Annual Meeting of the American Sociological Association*, (Atlanta, USA, August 2005), p. 18. Disponible en [http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/0/8/2/0/pages108201/p108201-24.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/8/2/0/pages108201/p108201-24.php). [Consulta: 19-12-2012].

En efecto, en América Latina, como lo indica W. Ardito<sup>110</sup>, después de los procesos de independencia, los Estados-nación fueron una creación artificial usada por las élites criollas para excluir en la práctica a las culturas indígenas, estigmatizadas como insignificantes, ignorantes o atrasadas, imponiendo aquéllas su identidad, lengua, historia, cultura, etc. De hecho, pueden encontrarse en el propio Simón Bolívar actos aparentemente contradictorios pues mientras abolía el tributo indígena, hizo lo mismo con la propiedad comunal en Perú en abril de 1824, contribuyendo así a la ampliación del latifundismo, dado que *“a su amparo los grupos locales dominantes forzaron a los indígenas a venderles sus tierras.”*<sup>111</sup> Lo mismo ocurrió en Bolivia cuando en 1874, con la Ley de Ex vinculación, se estableció la sustitución de la propiedad colectiva del ayllu por la posesión individual.

A partir de la década de 1840 se sumaron reformas liberales más violentas que afectaron principalmente al sur peruano y al norte boliviano, adquiriendo más importancia las tierras y la mano de obra indígena. *“Inmersos en mercados regionales y de exportación amargamente competitivos, las comunidades andinas ... tuvieron que hacer frente casi por doquier a una masiva amenaza a su subsistencia, su autonomía local y su espacio simbólico.”*<sup>112</sup> El resultado no podía ser otro que la expansión de las haciendas a costa de las comunidades indígenas y la consolidación de la retórica del progreso liberal, multiplicando, como afirma X. Albó, *“una ideología racista y relaciones laborales de tipo feudal.”*<sup>113</sup> De este modo, los criollos iban apropiándose de la civilización en estos países a pesar de que los grupos indígenas, mestizos y afro-andinos *“seguían ocupando, testarudamente, el centro de su geografía social y económica, produciendo un profundo desfase entre la nación ideal y la real ... (así) yacía la cuestión nacional decisiva (de) cómo resolver el ‘problema indígena’ – interpretado por los discursos criollos como el principal impedimento para el orden y el progreso.”*<sup>114</sup> Unos discursos en los que los descendientes arruinados pero *“solemnes de los incas, atrapados en una suerte de distorsión temporal, se alzaban como su antítesis total.”*<sup>115</sup>

---

<sup>110</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>111</sup> OSSIO, Juan M. ¿Existen las poblaciones indígenas andinas en el Perú? En: ALCINA FRANCH, José (comp.). *Indianismo e indigenismo en América*. Madrid: Alianza editorial, 1990, p. 165.

<sup>112</sup> LARSON, Brooke. *Indígenas, élites y Estado en la formación de las Repúblicas andinas*. Trad. Javier Flores Espinoza. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, p. 31.

<sup>113</sup> ALBÓ, Xavier. *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural, 2002. CIPCA, Cuadernos de Investigaciones No. 55, p. 180.

<sup>114</sup> LARSON, Brooke. *Op. Cit.*, p. 32 y 33.

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 33.

Con el inicio de la Guerra del Pacífico (1879), que enfrentó a Perú y a Bolivia con Chile, los indígenas fueron enrolados a la fuerza y empleados como escudos humanos, construyéndose, para inicios del siglo XX, naciones que excluían a las mayorías indígenas pero que al mismo tiempo forzaban a ingresar a sus economías como trabajadores empobrecidos. Esto no cambió con la difusión de las doctrinas liberal-positivistas de entonces, en tanto la mirada de las élites criollas sobre sus propias fronteras sirvió más bien para consolidar sus proyectos *civilizadores*.

La situación tampoco cambió en el siglo XX con el surgimiento, en la década del cuarenta, del Indigenismo latinoamericano. Madurado sobre todo en la Antropología y en la Literatura, y con impacto en la articulación de movimientos políticos e ideologías, propugnaba el asimilacionismo y el paternalismo. Las reformas agrarias emprendidas por los gobiernos boliviano y peruano en las décadas del cincuenta y sesenta deben también ser apreciadas bajo dicho marco, en virtud de su *reordenamiento* de las tierras y su redefinición de las comunidades indígenas, descalificándolas como formas organizativas-comunitarias. A esto han de sumarse las olas migratorias del campo a la ciudad, ocurridas con mayor intensidad en la década del setenta y que desempeñaron un papel central en la reconfiguración, otra vez, de las relaciones con los indígenas al aparecer unos nuevos sujetos culturales: *los cholos*<sup>116</sup>.

En concreto y para resumir, tal como indica Javier Ávila, el elemento que hace que los indígenas constituyan un grupo vulnerable tanto en Perú como en Bolivia es la exclusión social, la cual es producto de la discriminación. Esta exclusión está referida “*a la acción y efecto de impedir la participación de ciertos grupos sociales en aspectos considerados valiosos de la vida*”<sup>117</sup>, y tiene para el autor –siguiendo un estudio elaborado por Adolfo Figueroa, Teófilo Altamirano y Dennis Sulmont- tres ámbitos de análisis: la exclusión económica, la exclusión política y la exclusión cultural. El primer tipo de exclusión se define en relación con la capacidad, en términos de dificultad, que tienen los sujetos para

---

<sup>116</sup> Se ha escrito mucho en torno al impacto que el fenómeno de *cholificación* ha tenido en los países andinos – sobre todo en los dos países que estudiamos-, siendo principalmente objeto de estudio sociológico. Al respecto cabe precisar que, junto a otros factores, a dicho proceso se le atribuye la *actual* poca autoidentificación indígena peruana, elemento esencial para la estructuración de organizaciones que sustenten la formulación y establecimiento de políticas estatales a su favor. Algo más sobre esto será desarrollado en el Capítulo 2.

<sup>117</sup> Citado por ÁVILA, Javier. Gobiernos locales en distritos rurales indígenas de la sierra sur peruana: Dinámicas de participación y exclusión social. En: ASSIES, Willem; y GUNDERMANN, Hans (eds.). *Movimientos indígenas y Gobiernos Locales en América Latina*. México D.F.: Línea Editorial IIAM, 2007, pp. 29 y ss.

insertarse y desarrollarse dentro del proceso económico. De ahí que la mayoría de las veces exista una correspondencia entre ser indígena y tener escasos -o carecer de- recursos económicos, si bien insistimos que esta característica no le es –al menos teóricamente- *constitutiva*<sup>118</sup>.

En lo que respecta a la exclusión política, J. Ávila señala que ésta se define según la capacidad limitada de los sujetos para ejercer sus derechos y deberes políticos, mientras que la exclusión cultural se expresa en la marginación de ciertos sectores que no comparten los códigos básicos necesarios para comunicarse e interactuar adecuadamente en la colectividad mayor. Pero el autor cita nuevamente a los investigadores peruanos para afirmar que es posible que la exclusión de una dimensión pueda ser contrarrestada por modalidades de integración en otras, siendo un ejemplo de esto la llamada integración económica, “*que relativiza la discriminación étnica.*”<sup>119</sup> El ejemplo que, sin embargo, resulta más útil para este trabajo es el que dichos investigadores llaman *integración ciudadana*, que se supone aminora en parte las desigualdades económicas y la discriminación étnica.

Comprobamos entonces dos situaciones vigentes: a) Los indígenas, colectivamente asumidos, constituyen un grupo vulnerable, independientemente de su consideración –externa o interna- como comunidad, nación o pueblo, asemejándose sus vínculos, en todo caso, a los que unen a los integrantes de las etnias; y, b) Los indígenas peruanos y bolivianos constituyen grupos sobre los que la discriminación social es histórica debido principalmente a sus vínculos culturales –aunque su exclusión no sea solo cultural-, plasmándose tal histórico maltrato a través de las *fases* en que los regímenes de gobierno se han desenvuelto, que van desde las distintas dinámicas de aniquilación, exclusión, olvido y asimilación, hasta las más contemporáneas propuestas de integración, subordinada con matices de respeto identitario.

---

<sup>118</sup> De acuerdo con el Informe Técnico Evolución de la pobreza 2007-2011 elaborado por el Instituto Nacional de Estadística de Perú, la pobreza afectó al 45.7% de las personas que mencionaron tener como lengua materna a alguna lengua nativa, lo cual representaba casi el doble del porcentaje registrado para los pobres que aprendieron a hablar en castellano. Respecto a la autopercepción étnica, el INEI registró que la pobreza afectó al 31.5% de los jefes de hogar con origen nativo, frente a un 18% para hogares con jefes de origen mestizo o blanco. Vid. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Informe técnico Evolución de la pobreza 2007-2011*. Lima: INEI, 2012, pp. 38-40.

<sup>119</sup> ÁVILA, Javier. *Op. Cit.*, p. 30.

### 1.3 EL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD, LAS ACCIONES AFIRMATIVAS Y LA DISCRIMINACIÓN INVERSA

En el presente apartado nos enfocaremos tanto en ciertas particularidades del Estado democrático y social de Derecho, vigente en Perú y en Bolivia en virtud de sus respectivas Constituciones políticas, como en su relación con el pluralismo, el cual, más allá de ser la constatación de una característica de la sociedad de nuestro tiempo, puede –o debe- incidir en la adopción de determinadas políticas o medidas específicas, sobre todo cuando existen grupos vulnerables.

Aunque el pluralismo tiene un concepto complejo, concordamos con G. Sartori cuando sostiene que ello no justifica el uso que como cajón de sastre se le ha dado. *“No es un mero y simple equivalente de la noción de ‘complejidad estructural’ (y tampoco es) una diversity machine ... es una visión del mundo que valora positivamente la diversidad ...”*<sup>120</sup>. Vinculado con las creencias que emergen con la tolerancia (variedad, discrepancia, cambio), este autor resalta que no se trata de sinónimos, pues la tolerancia se limita al mero respeto, lo cual en el fondo reafirmaría el predominio fáctico de una cultura mayoritaria.

La relación del pluralismo con la democracia se advierte lógica desde que, representada ésta por un vocablo de por sí polisémico –por lo que no nos detendremos en las disquisiciones sobre su significado-, es asumida en términos muy amplios como autogobierno colectivo. De ahí que la vinculación con el Estado de Derecho se produzca cuando se reconoce que el poder de éste *“ha de articularse de tal forma que tanto su organización como su ejercicio (deben derivarse) siempre de la voluntad del pueblo o puedan ser atribuidos a él.”*<sup>121</sup>

El punto de partida en esta evolución, como es sabido, es el Estado liberal establecido en la postrevolución liberal, el cual suele ser descrito en términos de frenos, garante de libertades, y basado en un individualismo normativo, es decir, en la consideración de que son los individuos los destinatarios de las normas jurídicas, por lo que éstas deben ser iguales para todos en virtud de la igualdad formal de las personas. Tanto este elemento, como el reconocimiento general de los derechos fundamentales y la separación y equilibrio

---

<sup>120</sup> SARTORI, Giovanni, *Op. Cit.*, p. 123.

<sup>121</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trad. Rafael Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000, p. 47.

de poderes, fueron paulatinamente reconocidos en las Constituciones, dando lugar al Estado Constitucional de Derecho, en el que la Constitución, y ya no la ley, es la que se erige como la norma jurídica superior del ordenamiento, fijando la validez del resto de normas. Como indica Luigi Ferrajoli, lo desarrollado no fue más que un tránsito en la forma del Estado, originado por el cambio de la estructura del sistema jurídico sucedido en la segunda mitad del siglo pasado<sup>122</sup>.

Iniciado este camino, la búsqueda de la igualdad y la creciente necesidad de alcanzar el mayor consenso en la creación de leyes fueron dando lugar al Estado democrático de Derecho, el cual constituye una fase más de este proceso. Se trascendía así el individualismo liberal burgués y la acepción estrictamente técnica de Estado de Derecho, pues pensando que los presupuestos esenciales de éste son la limitación de la actividad de los órganos de poder por la legalidad, la garantía por parte de ésta del ejercicio de los derechos públicos subjetivos, y el control jurisdiccional de la actividad estatal, podría argumentarse que cualquier Estado, en tanto conjunto de reglas jurídicas sistematizadas, es un Estado de Derecho. Un Estado tal que, además, según tales presupuestos, no necesariamente se halla vinculado con la democracia.

Para la legitimación democrática del poder, como afirma Antonio Pérez Luño<sup>123</sup>, resultó necesario acudir al criterio de soberanía popular que, como expresión, al evocar la idea de un gobierno del pueblo, exige para su realización instrumentos que garanticen y tutelen la participación efectiva de las personas, incluyendo aquellos medios con acento en sus condiciones socioeconómicas. Al respecto, E. W. Böckenförde<sup>124</sup> sostiene que uno de los presupuestos socioculturales de la democracia como forma de Estado y de gobierno conlleva, entre otras cosas, que las desigualdades económicas y sociales no se traduzcan en la exclusión de partes completas de la población, y el cumplimiento de este objetivo implica la transformación de la estructura del sistema político hacia el Estado social.

Ángel Garrorena afirma que la adjetivación del Estado *“como ‘social’ ... cuenta con los más heterogéneos antecedentes, lo que hace, sin duda, tremendamente compleja su exacta*

---

<sup>122</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo*. Ed. Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2008, p. 209.

<sup>123</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, Tecnos. 2001, p. 203.

<sup>124</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 103.

identificación; sobre todo, su identificación ideológica.”<sup>125</sup> Esta multivocidad, en palabras de Beatriz González, constituiría uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de su sentido jurídico, pues “la diversidad de contenidos posibles repercute en su eficacia jurídica y en sus garantías.”<sup>126</sup> Admitiendo estos argumentos, a nuestro parecer, el sentido radical que algunos creen se halla en el origen del Estado social, como alude la propia autora, ha quedado en la actualidad relegado, lo cual no significa negar que la “Constitución del Estado social se justifica, históricamente, en el intento de remediar la desigualdad material de los ciudadanos.”<sup>127</sup> Recordemos que este proceso fue posible gracias a la progresiva distinción entre democracia formal y democracia material, limitada la primera al sufragio universal y al Estado de Derecho, y suponiendo la segunda la predominancia de la libertad, la igualdad material y la solidaridad. Y es que, como afirma Elías Díaz, “esos grandes modelos, Estado liberal, social y democrático de derecho, no son intemporales, fijos, eternos, cerrados e inmutables.”<sup>128</sup>

En la doctrina hay quienes consideran incompatibles la fórmula del Estado de Derecho con la del Estado social, sosteniéndose, por ejemplo, que mientras el Estado de Derecho tiene por eje a un sistema de libertades, en el Estado social existe la tendencia de una expansión progresiva del poder organizado<sup>129</sup>. Sin embargo, como bien sintetiza B. González<sup>130</sup>, es justamente el principio democrático el que dota de la necesaria cohesión interna a los requisitos y garantías del Estado de Derecho con las exigencias materiales del Estado social. Dicho esto, la opción a favor de este tipo de Estado, como recalca la citada autora, puede calificarse como una fijación teleológica, por lo que una cláusula que lo proclame tiene un “valor interpretativo del resto del Ordenamiento.”<sup>131</sup> Concordando con lo expresado, para evaluar si el carácter social ha sido efectivamente asumido, será necesario

---

<sup>125</sup> GARRORENA MORALES, Ángel. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Tecnos, 1987, p. 29.

<sup>126</sup> GONZÁLEZ MORENO, Beatriz. *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Civitas, 2002, p. 64.

<sup>127</sup> *Ibid.*, p. 38.

<sup>128</sup> DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y legitimidad democrática. En: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; y, VÁZQUEZ, Rodolfo. *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002, p. 76.

<sup>129</sup> VALADÉS, Diego. La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho. En: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; y, VÁZQUEZ, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 140.

<sup>130</sup> GONZÁLEZ MORENO, Beatriz. *Op. Cit.*, p. 44.

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 62.



“atender a ... la aplicación que de este adjetivo hace el propio texto constitucional”<sup>132</sup>, lo cual implica el análisis del elenco de medidas y objetivos incluidos en él.

Con todo este desarrollo, es comprensible que se haya producido lo que Norberto Bobbio llama *proliferación de derechos*<sup>133</sup>, la cual responde a: a) El aumento de bienes estimados merecedores de tutela; b) La ampliación de la titularidad de algunos derechos; y c) La consideración del ser humano según sus distintas *formas de estar* en la sociedad. El paulatino reconocimiento de este fenómeno, de acuerdo con el autor y con cuya opinión coincidimos, se reduce así a algo fundamental: la igualdad de oportunidades es el principio básico del Estado democrático y social<sup>134</sup>. Y en el marco del pluralismo, la igualdad de oportunidades, como es de suponerse, ha de enfocarse también en la situación de vulnerabilidad de ciertos grupos humanos, de manera que el principio constitucional general de no discriminación, que suele ser enunciado por motivos de raza, nacionalidad, etnicidad, lengua o religión, no sirve como medio adecuado para su reconocimiento toda vez que éste implica siempre derechos que van más allá de la prohibición de discriminación. En la lectura de la igualdad de oportunidades ha de tenerse entonces a la aludida distinción entre democracia formal y democracia material, más aun si en la actualidad se asume –y en este trabajo también- que el que la Constitución sea norma fundamental no conlleva solamente considerar su supremacía jerárquica formal sino también, dentro del contexto de su función normativa, reconocerla “en una perspectiva abierta y plural, de matiz cultural, caracterizándola como un elemento vivo, resultante de las interacciones y de las cristalizaciones que se procesan entre texto normativo y entorno cultural.”<sup>135</sup>

### *Principio de igualdad, acciones afirmativas y discriminación inversa*

Como es sabido, el principio de igualdad, vinculado en el siglo XVIII con la abolición de la sociedad estamental y cuyo significado ha ido presentando algunas variantes a través de

---

<sup>132</sup> GARRORENA MORALES, Ángel. *Op. Cit.*, p 47. El autor incluye en esta tarea a la evaluación de cómo la Constitución asume a la igualdad, al proceso económico y al estatuto de sus principales protagonistas, así como al reconocimiento y garantía de determinadas libertades de contenido social.

<sup>133</sup> Citado por GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Dilex, 2007, p. 225.

<sup>134</sup> BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Introd. Gregorio Peces-Barba. Paidós: Barcelona, 1993, p. 77.

<sup>135</sup> HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. La noción de Constitución abierta de Peter Häberle como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del *Amicus curiae* en el derecho brasileño. *Estudios Constitucionales*, Año 8, Núm. 1, (2010), p. 285.

los años –lo cual confirma el carácter histórico de su concreción-, opera en una diversidad de ámbitos, habiendo corrido su evolución junto a la del Estado democrático y social de Derecho, el cual constituye el marco idóneo para su actual desarrollo. Sin ignorar los cuestionamientos formulados frente a su relación con la libertad, derivados sobre todo de la imposición de algunas ideas sobre la igualdad surgidos de una visión occidental, cristiana e ilustrada, presentamos algunas breves referencias en torno a ella para aproximarnos al enfoque que podría adquirir el tratamiento de determinados colectivos como los PPII.

Partiendo de la idea consensuada acerca de su carácter relacional y de la ausencia de un contenido normativo específico, la trayectoria de la igualdad constitucional es el resultado de una larga y difícil lucha contra los privilegios y estatus feudales que, de acuerdo con M. Garrido Gómez<sup>136</sup>, se divide en tres etapas. En la primera fase, el correlato de la diferencia fue la desigualdad; a aquellos que eran caracterizados como diferentes se les trataba como inferiores o superiores dependiendo de su posición en la jerarquía. En la segunda fase, la identidad era el correlato de la igualdad; reunidos ciertos criterios, todos tenían –y tienen- derecho a ser tratados igualmente. Y en la tercera y actual fase, el correlato de la igualdad es la diferencia, en tanto cualquier persona debería ser tratada en proporción a sus necesidades y aspiraciones.

Como parte de este desarrollo histórico ha alcanzado importancia “(...) *el adecuado discernimiento entre dos categorías jurídico-constitucionales, a saber, diferenciación y discriminación ... (la primera) está constitucionalmente admitida, atendiendo a que no todo trato desigual es discriminatorio ... es decir, cuando el trato desigual se funde en causas objetivas y razonables; (en cambio) cuando esa desigualdad de trato no sea ni razonable ni proporcional, estaremos frente a una discriminación y, por tanto, frente a una desigualdad de trato constitucionalmente intolerable.*”<sup>137</sup> Adoptada esta consideración por cierto sector de la doctrina y por los Tribunales Constitucionales peruano y boliviano, tal diferenciación puede ser negativa, imponiendo un trato igual, y positiva, por implicar un trato distintivo ante determinadas circunstancias, encontrándose ligada a esta última la denominada discriminación por indiferenciación, cuando se da un trato igual a lo distinto y se afecta

---

<sup>136</sup> GARRIDO GÓMEZ, María. Isabel. Los planos de vigencia de la igualdad material en el contexto de una comprensión compleja de la igualdad. *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, Núm. 20, Época II, (enero 2009). Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, p. 59.

<sup>137</sup> PERÚ. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Caso Colegio de Abogados de Ica. Sentencia Expediente No. 00027-2006-AI/TC, de 21 noviembre 2007.

también el principio de igualdad. De este modo, la relación del Estado con, por ejemplo, los grupos especialmente vulnerables que habitan en su interior, debería basarse en un enfoque que atienda a sus diferencias, con lo cual no puede ser neutral.

Esta circunstancia alude a la necesidad de políticas que traten desigualmente a quienes son desiguales, al ser ya insuficiente la prohibición de no discriminación, la cual parece más eficaz frente a situaciones puntuales en las que la desigualdad no es sistemática ni estructural. Aparece así nuevamente la igualdad de oportunidades como base del proceso democrático -en términos de Robert Dahl<sup>138</sup>-, entendido éste como un sistema político para lograr la libertad, el desarrollo humano y los intereses y bienes compartidos.

Las principales críticas a la determinación estatal de adoptar una visión diferenciada como la que se propugna se sustentan, como resulta lógico, en el propio principio de igualdad. Detallando algunas de ellas en el apartado siguiente, cuando nos detengamos en el énfasis que por las identidades y las diferencias culturales tiene el Multiculturalismo, en este espacio mencionamos a dos: aquella que cuestiona por qué determinados grupos son merecedores de una atención especial y no otros -si bien se admite como legítimas las demandas de determinados grupos en desventaja-; y aquella otra que reclama la sobrevaloración de uno o más grupos. Apuntando que el segundo cuestionamiento será abordado en el apartado 1.5, cabe decir sobre el primero que una de las vías para cerrar tal distinción es la que se utiliza, con ese mismo fin, para la determinación de los beneficiarios de las acciones afirmativas -también llamadas acciones positivas- y, en especial, de la discriminación inversa: las cláusulas específicas de no discriminación.

La relación acciones afirmativas-cláusulas específicas de no discriminación es de la mayor relevancia para este trabajo, debiendo partir su acercamiento de un rápido repaso de la definición de las primeras. Al respecto, se precisa desde ahora que no existe un concepto normativo claro ni acuerdo en la doctrina. Habiendo surgido de la interpretación de la Corte Suprema y de la doctrina estadounidenses en torno a la *Equal protection clause*, incluida en la Decimocuarta Enmienda a la Constitución de Estados Unidos en 1866, en virtud de ella se dedujeron la exigencia de igualdad en el contenido de las normas y el principio de prohibición de discriminación por parte de los poderes públicos, refiriéndose entonces, sobre todo, a los colectivos negro y femenino.

---

<sup>138</sup> DAHL, Robert. *La Democracia y sus críticos*. Trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós, 1993, pp. 110 y ss.

A pesar de la falta de consenso, hemos optado por recoger las ideas centrales que David Giménez Glück consigna en su libro<sup>139</sup>, pues distinguiendo a una y otra medida que realiza diferenciaciones, realiza un desarrollo detallado del tema, lo cual es sumamente útil para esta tesis. Este autor señala que las medidas genéricas que buscan la igualdad material pueden denominarse *medidas de igualdad positiva*, constituyendo ejemplos las becas o la progresividad en el impuesto a la renta. Estas medidas se diferencian de las acciones afirmativas en tanto mientras éstas atienden a colectivos infravalorados, aquéllas consideran situaciones individuales. Similar pero no idéntica finalidad tienen las *medidas conciliadoras*, que “*tratan de favorecer una mejor compatibilidad de todos los aspectos de la vida a los trabajadores en general*”<sup>140</sup> y que, en el caso de las mujeres, suelen atender a su eventual condición de madres.

La implementación de acciones afirmativas a favor de grupos discriminados exige pues, como es apreciable, un esfuerzo importante para definir los contornos de éstos en función de rasgos relevantes, tarea vital tanto para alcanzar precisión sobre el contenido de los derechos como para impedir su extensión a un universo de destinatarios inespecíficos, asumiéndose, empero, como indica J. Velasco Arroyo, que en este proceso es posible que se afecten sensibilidades e identidades fuertemente arraigadas<sup>141</sup>. Es en este contexto que destacan las aludidas *cláusulas específicas de no discriminación*, las cuales, contenidas en la Constitución, recogen criterios de discriminación *especialmente* odiosos, por lo que la pertenencia a un colectivo con los rasgos que ellos aludan, además, *transparentes e inmodificables*<sup>142</sup> –no valiéndose de la voluntad de la persona para caracterizarla o cambiarlos-, es la que influye en la infravaloración que recae sobre ellos, fundamentando así, justamente, la acción de un Estado democrático y social de Derecho. Hay que recalcar que estos criterios también se derivan de la interpretación que de dichas cláusulas realicen los Tribunales Constitucionales, con lo que, del universo de grupos vulnerables –en tanto infravalorados- a los que pueden destinarse las acciones afirmativas, se pasa a un ámbito

---

<sup>139</sup> GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999, pp. 58 y ss.

<sup>140</sup> FABREGAT MONFORT, Gemma. *Las medidas de acción positiva. La posibilidad de una nueva tutela antidiscriminatoria*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009, p. 21. No obstante, hay que reconocer que cuando estas medidas son *demasiado* protectoras, pueden ocasionar un *efecto boomerang* en su contratación, al generar en el empleador la idea de que serían empleados molestos.

<sup>141</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. *Op. Cit.*, p. 207.

<sup>142</sup> Eguzki Urteaga recoge entre las críticas a la discriminación positiva aquella que indica que al reconducirse la evaluación de la pertenencia al grupo a cuestiones innatas en tanto inmodificables, no se logra sino revalorar el principio de jerarquización de acuerdo con el nacimiento. *Vid.* URTEAGA, Eguzki. *Las políticas de discriminación positiva*. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 146, (octubre-diciembre 2009), p. 189.

con límites más específicos, entre los cuales pueden incluirse, dependiendo de la regulación particular de cada país, a los indígenas.

D. Giménez Glück<sup>143</sup> diferencia las *acciones positivas moderadas* de la *discriminación inversa* (con menor frecuencia también llamada *discriminación positiva*), ambas, formas de acción afirmativa: mientras la segunda produce una lesión directa sobre terceros en ciertos procesos de selección (y solo hace referencia a éstos) para acceder a determinados *bienes escasos*, consistiendo por lo general en cuotas reservadas a determinados grupos, las primeras causan un daño indirecto sobre quienes no integran los colectivos objeto de la acción positiva, por lo que responden de manera más adecuada a la idea de igualdad de oportunidades, referente esencial en su adopción. Aunque el autor señala que en este punto no concuerda con parte de la doctrina, hay quienes como María Martínez Alarcón<sup>144</sup> que siguen su línea, citando ésta como ejemplo de discriminación inversa a la reserva de plazas para la admisión de minorías, en la que, permitiéndose a los estudiantes que forman parte de ellas ingresar incluso con pruebas menos exigentes que para los demás, se privaría de este acceso a cualquier persona que no las conformara. Si, en cambio, se diera prioridad al ingreso de quienes componen una minoría únicamente cuando se esté ante unos mismos resultados, tal acto respondería a una acción positiva *moderada*.

La discriminación inversa puede ser de dos tipos. Por un lado se encuentra la discriminación inversa en sentido estricto, conocida como *cuota rígida*, la cual no toma en cuenta otros factores (por ejemplo, el mérito) que no sean los expresamente recogidos en las cláusulas específicas de no discriminación, pudiendo ocasionar así una desproporción entre el beneficio de la medida y el daño producido a terceros. De otro lado está la discriminación inversa racionalizada, conocida como *cuota flexible*, en la que la pertenencia al colectivo infravalorado es solo *uno más* de los factores a considerar<sup>145</sup> en ciertos procesos de selección, trayéndonos esto a la mente la idea de *diversidad* esgrimida en la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Grutter v. Bollinger* (2003)<sup>146</sup>,

---

<sup>143</sup> GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Op. Cit.*, p. 76 y ss.

<sup>144</sup> MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 142, (octubre – diciembre 2008), p. 106.

<sup>145</sup> Para esta clasificación, D. Giménez Gluck toma en parte las pautas vertidas en aquella consignada por la Comisión Europea en virtud de la interpretación que elaboró de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el Caso *Kalanke*, emitida el 17 de octubre de 1995.

<sup>146</sup> Aunque se rechaza la idea de cuotas –en atención al precedente de la decisión *Bakke*, resumida en la nota siguiente–, lo destacable de este caso, referido al proceso de admisión a la Facultad de Derecho de la Universidad de Michigan con el que procuraba la diversidad entre sus alumnos, es que da por válida la

aludida ya en la sentencia del caso *Regents of University of California v. Bakke* (1978)<sup>147</sup>, y que se centra en aceptarla únicamente en cuanto responda a un *compelling interest*.

Hecha esta exposición, y para concretar, asumimos a las medidas de acción positiva o acciones afirmativas como aquellas que buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación, debido a una probada discriminación de la sociedad contra ellos, por lo que la intervención del Estado es vital. Asumiéndolas temporales, aun cuando efectivamente lo que hay son tratos desiguales que afectan la generalidad de la ley, existen límites constitucionalmente aceptables cuando se tiene por finalidad perseguir la igualdad sustancial, límites que deben ser analizados a fin de verificar si son respetados, generalmente a través del test de ponderación.

Al respecto, la Corte IDH, en su sentencia del *Caso Yakye Axa*<sup>148</sup>, realizó una interpretación del Artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en adelante CADH, que sustenta lo manifestado. Dicha norma prevé la obligación que tienen todos los Estados signatarios de adecuar su legislación interna a fin de que sea compatible con sus disposiciones, habiendo señalado la Corte IDH que dicha norma obliga a los Estados parte a

---

ponderación que ella realizaba de todos los elementos de cada candidato. Entre ellos, también, pero no solamente, su *raza*. La sentencia precisa que, en tanto una sola persona, por sí, no podría aportar mucha diversidad, lo valorable sería una *critical mass* de *minority students* que la aportaran. Así, no se trataría de implementar un sistema de cuotas sino de tener un objetivo concreto que puede alcanzarse, aunque no se reconozca abiertamente, mediante un trato preferencial, quizás indirecto: asegurar la existencia de un grupo suficientemente amplio que permita garantizar la existencia de diversidad en términos de *eficacia*, asumiéndose dicha diversidad en la educación, entonces, como representativa de un *compelling interest*, más aún si se trataba de una facultad pública de Derecho. Vid. ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA (Certiorari). Caso *Grutter v. Bollinger et al.* (2003). Disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=000&invol=02-241>>. [Consulta: 21-7-2011].

<sup>147</sup> En este caso, la Facultad de Medicina de la Universidad de California, aunque no presentaba pruebas menos exigentes, sí admitía a postulantes con menor puntaje, basándose en una condición *especial* suya que no poseían otras personas, perjudicando a estas últimas. Dicha condición era la pertenencia a grupos minoritarios o a grupos en desventaja económica o educativa, aunque en la práctica se privilegió la primera, y de entre ellas, la que era definida por la *raza*, palabra ya, antropológicamente incorrecta. En su sentencia, la Corte Suprema de Estados Unidos determinó que los métodos establecidos por la universidad operaban como una cuota racial, no habiendo podido probar ella que sin aquel programa de admisión, el aspirante Bakke, hombre caucásico, no habría sido rechazado. De esta forma, la Corte consideró inconstitucional el tratamiento otorgado por la universidad, dado que la exclusión de candidatos se basaba directamente en la raza. Ahora bien, en su motivación, el juez Powell consideró que la raza debía ser, sí, uno más de los elementos a tener en cuenta en procesos de admisión como los referidos, realizándose a tal efecto, un análisis en *holistic review* y no sobre la base de cuotas. Vid. ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA. Caso *Regents of University of California v. Bakke* (1978). Disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=438&invol=265>>. [Consulta: 21-7-2011]. Esta motivación es el antecedente de lo que 25 años después se establecería con la sentencia del caso *Grutter v. Bollinger*.

<sup>148</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 junio 2005.

adoptar las medidas legislativas, o de cualquier otro tipo, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por ella. A partir de esto, se ha concluido que ante el caso específico de aquellas personas o grupos sociales que se encuentran en situaciones de desventaja frente al resto de la sociedad, la Corte IDH reconoce que no es suficiente la simple prohibición de discriminación sino que es necesaria una iniciativa positiva por parte del Estado de adoptar medidas e implementar mecanismos concretos tendentes a reestablecer la igualdad, entre ellos, las acciones afirmativas.

Pudiendo creerse que es “casi imposible encontrar –en este laberinto de diferencias ‘reconocidas’- un criterio objetivo y coherente que las determine”<sup>149</sup>, lo que correspondería hacer es reforzar el desarrollo e interpretación de los límites establecidos en la Constitución –las cláusulas específicas de no discriminación-, evaluando cuándo se está ante un criterio objetivo reconocido, y por tanto, aceptable. Y no se asume con esto una posición positivista de las normas jurídicas pues han de analizarse los rasgos que contienen sus disposiciones, rasgos que, como se señaló, deben ser *transparentes e inmodificables*. Consecuentemente, la tarea de los Tribunales Constitucionales es fundamental.

Con el marco de ideas y de situaciones presentado es que ha de comprenderse el papel del Estado democrático y social de Derecho, un marco en el que “... no es asumible una noción de democracia basada en el carácter ilimitado y absoluto de la mayoría sino que resalta, como rasgo nodal de la democracia pluralista, la protección de las minorías.”<sup>150</sup> Entendidas éstas en su acepción genérica y puesto que “la democracia es multicolor”<sup>151</sup>, creemos que la tarea de determinar “qué grado de pluralismo es capaz de procesar el complejo institucional estatal ...”<sup>152</sup> adquiere gran importancia “Porque existe un punto a partir del cual el pluralismo no puede y no debe ir más allá.”<sup>153</sup>

En nuestra opinión, parte de dicha tarea puede cumplirse -siguiendo a M. Carbonell<sup>154</sup>- identificando la diversidad de colectivos infravalorados, ya no entre mayorías y minorías, debido a que no todos los grupos vulnerables merecen las mismas políticas por parte del

---

<sup>149</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 87.

<sup>150</sup> MONTILLA MARTOS, José Antonio. La crítica a la protección de las minorías en Alemania. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 106, (1999), p. 117.

<sup>151</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 21.

<sup>152</sup> CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. De mayorías y minorías (En torno a Minoranze e Maggioranze, de Alessandro Pizzorusso). *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 14, Núm. 42 (1994), p. 331.

<sup>153</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>154</sup> CARBONELL, Miguel. *Op. Cit.*, p. 64.

Estado. De hecho, como hemos visto en el apartado 1.2, la protección jurídica de los PPII, que trasciende el ámbito estatal alcanzando el universal, es distinta a la de las minorías nacionales, e incluso a la de los discapacitados u homosexuales, que solo en ciertos casos han alcanzado el ámbito regional. Esta verificación no supone separar a cada grupo con el fin de aislarlo sino llevar la discusión en su conjunto, de modo que pueda analizarse también la utilidad de un estándar común de reivindicaciones y derechos.

Cerramos este apartado siguiendo a R. Chueca Rodríguez, quien señala que *“la cuestión - difícilmente determinable- es dónde establecer la línea que delimita el derecho a un trato distinto, aunque proporcionado, ... del ámbito de ejercicio de los ciudadanos pertenecientes a la mayoría que son titulares de idénticos derechos. La solución política resulta nítida: el acuerdo entre mayoría y minoría, de manera que la primera soporte determinadas restricciones en el ejercicio de sus derechos a cambio de la integración política de la segunda. Sin embargo, esta posibilidad tiene algunos óbices que no podemos soslayar.”*<sup>155</sup> Consideradas estas minorías en términos numéricos por el autor, pero igual útiles para esta sección, indicamos que algunos de dichos óbices han sido ya mencionados, como el de la afectación al principio de igualdad y la determinación de los grupos merecedores de políticas estatales, y otros más serán analizados en los siguientes apartados.

#### **1.4 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE CIERTOS GRUPOS VULNERABLES**

Partiendo de la idea de que no todos los grupos vulnerables merecen las mismas políticas estatales sin que ello deba necesariamente originar algún sentido discriminatorio, pues su configuración responde a contextos sociales concretos, coincidimos con R. Dahl<sup>156</sup> en la también necesaria consideración equitativa de los intereses de las personas, en un proceso de adopción de decisiones colectivas en el que puedan influir para que el gobierno atienda sus demandas, de modo que aquellas con menor capacidad de participación o influencia cuenten con derechos que aseguren que la realización de sus expectativas más elementales no va a ser menoscabada por la *voluntad general*.

---

<sup>155</sup> CHUECA RODRIGUEZ, Ricardo Luis. *Op. Cit.*, p. 336.

<sup>156</sup> Citado por MÁIZ SUÁREZ, Ramón. Más allá del mito de ágora: Democracia y poliarquía en Robert Dahl. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 112, (2001), p. 37.



Sin efectuar un detallado estudio, debido a que se desbordaría el objeto de esta tesis, puede decirse, en términos simples, que los derechos políticos son aquellos que se sustentan en el principio de soberanía popular, “a cuyo desarrollo y concreción se dirigen.”<sup>157</sup> Esto significa que constituyen vehículos para la articulación interna del orden democrático del Estado, el cual, a su vez, ha de tener entre sus deberes la promoción de dichos derechos en tanto “la igualdad que implica y exige la democracia se refiere a la posibilidad de alcanzar (o mantener) el poder político que se ejerce en los órganos y los cargos estatales. Y su principio fundamental es el de asegurar la igualdad de oportunidades para ejercer(lo).”<sup>158</sup>

Siendo esencial el análisis de la desigualdad política, la cual se basa en la desigualdad de recursos –violando los requisitos del *proceso democrático* referido por el destacado politólogo estadounidense-, partimos del generalizado reconocimiento de derechos políticos a las personas, constituyendo una categoría especial del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. No olvidemos que el Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. De esta manera, los derechos políticos pueden ser sintetizados en el derecho de participación política, el cual tiene como objetivo intervenir o influir en la formación de la política estatal, incluyendo la designación de los gobernantes.

Importando todas las formas por medio de las cuales puede plasmarse la participación política, en esta tesis nos centramos solamente en la representación política, sin la pretensión de abordar las corrientes teóricas que en su virtud se han desarrollado, ni en torno a las características del representante y los alcances de sus facultades, aunque sí se recopilen ciertos aspectos puntuales que contribuyan a justificar la representación de grupos vulnerables como los PPII.

Nos inclinamos por esta opción a pesar de los cuestionamientos que se exponen desde su concepción, encontrándose vigentes tanto la crítica de Rousseau de atribuirle el distanciamiento de los ciudadanos del interés por los asuntos públicos, como su consideración como límite de las perspectivas que pueden ser representadas -aunque

---

<sup>157</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 181.

<sup>158</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 83.

inevitable por el *cambio de escala de la comunidad política*, siguiendo a R. Dahl-. Y también a pesar de que puede generar una valoración inadecuada de la representación *por*, en sí misma, asumiéndose la política de la presencia, como indica Elena García Guitián<sup>159</sup>, como un objetivo político con, sobre todo, repercusión en el ámbito simbólico, al concebirse al Legislativo como “una muestra representativa de la nación, (con lo que) casi inevitablemente concentraremos nuestra atención en su composición antes que en sus actividades.”<sup>160</sup> Y es que, tal como Carlos Garrido López sostiene, “En el Estado democrático, representar exige representatividad.”<sup>161</sup>

Ahora bien, sabiendo que el elegido *en nombre de y por* alguien (o algunos) no siempre lleva a cabo la mejor labor de representación como actividad y como resultado, recordamos que en este trabajo no se ingresará al campo de análisis de su desempeño, más si esto también implica examinar, como lo mencionamos en la Introducción, los alcances de la Teoría de la agencia y de sus elementos, esto es, la rendición de cuentas, los mecanismos de información, de control y la posibilidad de sanción que existan, y algunos aspectos de la Teoría espacial del voto<sup>162</sup>, todo lo cual excede en demasía el marco dentro del cual pretende desarrollarse.

Tampoco olvidamos la frecuente aceptación de las premisas generales de la llamada *democracia deliberativa*, la cual, en tanto implica un curso de selección de razones en el que todos toman parte, supone, según Joshua Cohen, un proceso político que busca mejorar la calidad de las decisiones colectivas<sup>163</sup>. Sin profundizar en este punto, cabe decir que,

---

<sup>159</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 111, (2001), p. 225.

<sup>160</sup> PITKIN, Hanna Fenichel. *Op. Cit.*, p. 251. No olvidemos que John Adams defendía la idea de la exacta y fiel copia en el Legislativo, en miniatura, de la composición del país.

<sup>161</sup> GARRIDO LÓPEZ. Carlos. El Diputado Provincial como representante. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 60, (setiembre-diciembre 2000), p. 117. Aunque puede cuestionarse la vinculación de representatividad con representación, básicamente por la asociación de la primera con circunstancias típicas, a pesar de que los votantes no siempre eligen personas típicas.

<sup>162</sup> Esta perspectiva tiene además una debilidad importante cuando de por medio se hallan el sufragio obligatorio y el antivoto, el primero de ellos presente en los países objeto de estudio, mientras que el segundo ha constituido un factor determinante en los últimos procesos electorales peruanos para elegir al Presidente de la República. Aunque este trabajo gira alrededor de las elecciones parlamentarias, incluimos estas referencias debido a que en Perú y en Bolivia, las elecciones presidenciales se realizan simultáneamente con las congresales, por lo que el voto de arrastre es influyente, más si existe aquella obligatoriedad. Además, desde las elecciones de 1990, que enfrentaron a Alberto Fujimori y a Mario Vargas Llosa, hasta las últimas de junio de 2011, todos los procesos electorales presidenciales de Perú han estado marcados por el antivoto.

<sup>163</sup> Joshua Cohen sostiene que lo fundamental no es establecer una cultura pública del debate sobre lo político sino la institucionalización de la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones a través del razonamiento público. *Vid.* COHEN, Joshua. *Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy*. En: HAMLIN, Alan, y PETIT, Philip. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989, pp. 20 y ss.

reconociendo su aporte, al asumir, en general, ciudadanos auténticamente involucrados, previamente informados, con participación en espacios institucionales reconocidos; en definitiva, un *republicanismo cívico* en palabras de J. Velasco<sup>164</sup>, la democracia deliberativa no se correspondería con el actual escenario político de buena parte de los Estados, incluso con los que poseen sociedades democráticas modernas, en tanto la reactivación de su esfera pública podría no haberse consolidado. Verificado esto, la afirmación de Jon Elster<sup>165</sup> de que las democracias modernas pueden ser o no plenamente deliberativas pero son siempre representativas, encaja convenientemente con la idea de que el equilibrio entre la igualdad y la libertad ha sido mantenido con más o menos éxito por la democracia representativa<sup>166</sup>.

Con base en lo expuesto, y resumiendo, seguimos a E. W. Böckenförde cuando sostiene que la idea de representación debe responder tanto a un sentido formal, mediante la autorización que los órganos de dirección, que actúan por sí, obtienen del pueblo, actuando en su nombre y como tal, teniendo su acción la fuerza de obligarlo; como a un sentido material, debiendo la acción de dichos órganos configurarse de modo que los individuos puedan reconocerse en ella. Porque *“junto a la competencia de los representantes para imponer obligaciones externas ... aparece la capacidad de generar aceptación y una disposición al seguimiento.”*<sup>167</sup> *“Ambas formas de representación son necesarias para una democracia real.”*<sup>168</sup>

#### 1.4.1 ALGUNAS RAZONES Y DOS ENFOQUES

Resulta evidente que la aludida consideración equitativa de intereses no puede pasar por alto que es irreal que las posiciones de absolutamente todos los habitantes de un Estado puedan (o deban) ser reflejadas, ya sea directamente o a través de la representación<sup>169</sup>: ¿qué características políticamente relevantes deben ser reproducidas, sabiendo que la relevancia puede cambiar dependiendo del contexto y del momento?

---

<sup>164</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. Republicanismo, Constitucionalismo y diversidad cultural. Más allá de la tolerancia liberal. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 125 (julio-setiembre 2004), pp. 206 y ss.

<sup>165</sup> ELSTER, Jon (comp.). *La democracia deliberativa*. Trad. José M. Lebrón. Barcelona: GEDISA, 2001, p. 27.

<sup>166</sup> GAGO GUERRERO, Pedro Francisco. El democratismo, ¿vía hacia el progreso o la decadencia? *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 122, (octubre-diciembre 2003), p. 99.

<sup>167</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 146.

<sup>168</sup> *Ibid. Loc. Cit.*

<sup>169</sup> De hecho, si se sigue la lógica de los argumentos en que se basa la democracia deliberativa, podría concluirse, como lo hace J. Elster, que lo importante sería *“la plena representación de las opiniones más que la de los individuos”*. Vid. ELSTER, Jon. *Op. Cit.*, p. 28.

Como indica Roberto Gargarella, “... los intereses ‘pertinentes’ son tantos y tan diversos que sería difícil, si no imposible, concebir algún dispositivo institucional que pudiera asegurar la representación de toda la comunidad ... Por un lado, el sistema parece estructuralmente incapaz de tomar en cuenta los puntos de vista de todos los afectados por la toma de decisiones ... hay infinidad de grupos de los que ocuparse, que no tienen posiciones uniformes, y es casi imposible dotarlos de voz institucional ... (y por otro lado) no existen buenas razones para creer que los que tienen el poder tendrán incentivos para proteger los intereses de los individuos comunes como si fueran propios.”<sup>170</sup>

¿Cómo abordar las posiciones o intereses de los grupos humanos? La respuesta pasa, nuevamente, por atender cada contexto concreto en el que pueda plasmarse el Estado democrático y social de Derecho, lo cual no impide cierto orden de prioridades con una inevitable discrecionalidad política. Como afirma E. García Guitián, la defensa de la paridad de géneros, de un mayor equilibrio entre los grupos étnicos que componen la sociedad, o de una mayor presencia de algunos otros grupos minoritarios “siempre depende de un análisis de las estructuras de exclusión presentes”<sup>171</sup>. Pero también pasa por dos argumentos muy recurridos: la gobernabilidad y la legitimidad del gobierno.

Siendo un término de difícil definición al haberse convertido en un fin en sí mismo, la gobernabilidad podría ser entendida como un conjunto de decisiones movilizadoras de recursos para alcanzar objetivos de interés común. En ese sentido, como indica el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, es “la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste.”<sup>172</sup> En tanto suele ser confundida con gobernanza, se aclara que ésta, aunque posee un término más técnico y alude a “cuestiones finalistas que se vinculan a la capacidad del gobierno de tomar decisiones y a una manera concreta de ejercer la acción de gobierno...”<sup>173</sup>, también es entendida como un medio que tiene al buen gobierno como derrotero, compuesto por la “descentralización territorial, la nueva gestión pública, la

---

<sup>170</sup> GARGARELLA, Roberto. Representación plena, deliberación e imparcialidad. En ELSTER, Jon (comp.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: GEDISA, 2001, pp. 335 y 336.

<sup>171</sup> GARCÍA GUITIÁN, Elena. *Op. Cit.*, p. 219.

<sup>172</sup> INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. *Diccionario electoral*. Disponible en <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/gobernabilidad.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm)>. [Consulta: 20-7-2011].

<sup>173</sup> ALCÁNTARA, Manuel. Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores. En: MARTÍ PUIG, Salvador, y SANAHUJA, Josep Ma. (eds.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2004, p. 22.

*economía de mercado, y en algunos ámbitos, la tercerización de servicios y su privatización.”*<sup>174</sup>

La legitimidad de un gobierno, por su parte, se traduce en las condiciones bajo las cuales tiene el derecho de dar leyes y desarrollar políticas. Sin reflexionar sobre la legitimidad normativa o la legitimidad sociológica (de por qué las normas de un gobierno legítimo generan la correspondiente obligación para sus ciudadanos de cumplirlas, y aquella sustentada por M. Weber, sobre la aprobación de un gobierno por parte de la población, sea por su origen o por su ejercicio), puede decirse que en las exigencias de la presencia de determinadas personas como miembros de determinado colectivo, o como portadores de cierta identidad, no solo está en juego la representación de grupo y el fin de las exclusiones referidas en este trabajo, sino también la oportunidad de introducir nuevos temas en el debate político. Estos factores otorgarían al sistema ese *plus* de legitimidad que genera satisfacer las exigencias de la *dimensión descriptiva de la representación*<sup>175</sup>, es decir, de aquella que estima importante no solo qué hace la o el representante, sino también *quién* es. Debe advertirse, empero, que como también es sabido, la asunción de legitimidad basada en la creencia de cierta similitud entre gobernantes y gobernados, con la consiguiente identificación por la presunción de una homogeneidad de intereses, no condiciona los resultados de la labor de representación a desempeñar por el elegido.

Puede argumentarse que lo expuesto no descarta la consideración de los intereses de grupos extremadamente pequeños. Con tal fin, aun cuando no constituye el único criterio que pueda invocarse, adoptamos el fijado por A. Lijphart para la determinación de los grupos étnicos efectivos: el tamaño del grupo<sup>176</sup>. Este factor responde además a la necesidad de contar con un indicador que contribuya a evaluar el *grado de división*

---

<sup>174</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador. Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza? MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, p. 130.

<sup>175</sup> Este tipo de representación, junto a la de tipo simbólica y sustantiva, forma parte de la clasificación de representación que hizo H. Pitkin invocando la necesidad de su interrelación. Vid. PITKIN, Hanna Fenichel. *Op. Cit.*, p. 65 y ss.

<sup>176</sup> LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. 1ª ed., 5ª imp. Trad. Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008.p. 67. El autor coloca reparos sobre la determinación del número efectivo de partidos de G. Sartori, basada en el real poder de coalición o chantaje. No olvidemos que A. Lijphart hace extensible los criterios de determinación del número efectivo de partidos a la de los grupos étnicos, aun con los reparos citados, para concluir que importa más el tamaño del grupo puesto que él, por sí solo, implica capacidad de chantaje o coalición.

societal<sup>177</sup>. Y es que, como sostiene R. Dahl, las condiciones para la institucionalización de la democracia en sociedades étnicamente divididas no son generadas espontáneamente, por lo que el papel de los Estados es aun más relevante. Resaltando que la consideración del tamaño del grupo en *términos efectivos* es independiente de un tratamiento jurídico específico en virtud de sus particulares características -como el que corresponde a los PPII-, comprendemos por qué E. García Guitián afirma que “... una de las cosas en las que debemos insistir es en señalar que no es lo mismo la exigencia de paridad para las mujeres que garantizar la representación de un grupo étnico tradicionalmente discriminado.”<sup>178</sup> En el Capítulo 3 se apreciarán con más detalle la concreción de estos aspectos.

Expuestas estas consideraciones, seguidamente nos centraremos en los puntos principales de dos enfoques que han servido de referente para la adopción de políticas estatales en torno a minorías étnico-culturales y minorías nacionales, cuyo análisis efectuado por diversos autores sirve también de marco de evaluación para el caso de los indígenas. Estos enfoques provienen del Multiculturalismo, en adelante MC, y del Consociacionalismo, en adelante CS, de los cuales destacaremos sus premisas para la representación política de dichos grupos. Antes de ello, precisamos que nos hemos inclinado por estos enfoques en tanto han desarrollado varios de los aspectos mencionados en este trabajo, habiendo influido de forma importante en los estudios que al respecto se han elaborado con posterioridad. En consecuencia, dicha inclinación no significa negar la existencia o importancia de cualquier otro enfoque. En ese mismo sentido, resaltamos que no profundizamos en las tipologías sobre los sistemas políticos, pues asumimos que al no ser ellas útiles, lo más conveniente es definir a éstos a partir de sus componentes, entre los cuales destacan justamente los abordados por estos dos enfoques.

La invocación al MC “*puede referirse lo mismo a una descripción demográfica que a una amplia ideología política o a un conjunto de políticas públicas, una meta de reestructuración institucional, un modo de tratar con la expresión cultural, un desafío moral general, un*

---

<sup>177</sup> A. Lijphart también menciona entre esos indicadores al número de grupos étnicos de un país, criterio que subsumimos en el del tamaño del grupo, en parte porque, tal como él sostiene, un país está más dividido cuánto más similar cantidad de población esté involucrada: 50%-50% representa mayor división que 90%-10%.

<sup>178</sup> *Ibid.*, p. 220. Por ejemplo, en los países occidentales, el movimiento a favor de la paridad ha venido fortaleciéndose cada vez más, descartando el tratamiento de las mujeres como grupo en virtud de la dualidad de la identidad humana, la cual debería reflejarse permanentemente en todos los ámbitos de la vida, entre ellos, el del desarrollo de las instituciones públicas.

*conjunto de nuevas luchas políticas o cierta especie de característica del posmodernismo.*<sup>179</sup> Sin abordar la discusión de si implica o no un tipo de nacionalismo, de si puede hablarse de una nación multicultural –en los términos definidos aquí para nación-, o si se trata de una corriente ideológica, insistimos que en este trabajo lo asociaremos con una orientación de las políticas del Estado respecto a las minorías que habitan en él, en tanto, como lo sostiene G. Sartori, es un “proyecto en el sentido exacto del término, dado que propone una nueva sociedad y diseña su puesta en práctica.”<sup>180</sup>

De acuerdo con D. Brown y con W. Kymlicka –ambos liberales-, el MC busca una amplia comunidad dentro de la cual las diversas comunidades étnicas puedan aflorar y puedan garantizarse los derechos y recursos necesarios para su desarrollo, por lo que tiende al reconocimiento de derechos legales *colectivos* para ellas. Rechaza así el objetivo de un Estado-nación homogéneo y acepta la necesidad y legitimidad de Estados multinacionales, en cuyo seno puedan coexistir dos o más naciones autogobernadas. En concreto, ambos autores piensan que auténticas políticas multiculturales incluyen la aceptación de una autonomía territorial y de derechos lingüísticos de minorías nacionales, el reconocimiento del autogobierno de PPII, y medidas para inmigrantes (que no impliquen asimilación), de modo que por ejemplo, la creación de entidades específicas (oficinas de asuntos indígenas es un caso), la adopción de cuotas o la implementación de acciones afirmativas, la educación multicultural, etc., forman parte de dicha tarea, la cual puede enlazarse con formas específicas de autonomías, *resource allocations* o de representación política<sup>181</sup>. Al respecto cabe recordar que W. Kymlicka parte de su realidad quebequense y por ello privilegia el tratamiento de las minorías nacionales, por lo que para él, el eje del MC en estos casos es el Federalismo, al cual asume como una forma de autogobierno que constituye, en su opinión, una de las mejores alternativas para alcanzar o consolidar su participación política<sup>182</sup>.

Aunque ya señalamos que nuestro trabajo involucra al Parlamento en un sistema unitario, pues Bolivia y Perú lo tienen, basta indicar sobre el Federalismo que el modelo adoptado

---

<sup>179</sup> VERTOVEC, Steven. *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>180</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 123.

<sup>181</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 129.

<sup>182</sup> Al respecto, es útil recordar que, en 2006, la Cámara de los Comunes de la Federación aprobó una moción que, para todos los efectos, es absolutamente simbólica: “*This House recognize that the Québécois form a nation within a united Canada*”. Un reconocimiento de este tipo, meramente formal, no puede considerarse como necesariamente propio del Federalismo.

por India y Bélgica –Alfred Stepan incluye a España en dicho modelo-, conocido como *holding together*<sup>183</sup>, parecería acercarse más a realidades multinacionales o multiétnicas, en la medida en que lo que prima es la consideración de que la mejor forma de *hold together* en democracia es a través de la delegación de poder, “*and to turn their threatened polities into federations*”<sup>184</sup>, lo cual contribuye a producir identidades múltiples y complementarias.

Pero la tarea de ir más allá de la protección de los derechos civiles y políticos básicos de una democracia liberal, puede en realidad tomar en cuenta todos los tipos de diversidad (incluyendo grupos vulnerables como los discapacitados), de manera que al MC se le atribuye una identificación con la *política del reconocimiento*. Esto porque, más allá de que en la práctica se atiende a estos últimos grupos mediante medidas principalmente referidas a derechos sociales y económicos antes que a específicos derechos políticos, desde que aquella desigualdad es estructural -como hemos indicado-, su reversión debería involucrar también un reconocimiento de su estatus a fin de eliminar las fracturas de la sociedad.

Entre las críticas que se formulan al MC, provenientes principalmente de otros académicos liberales, se encuentra, por un lado, la que cuestiona si esos derechos reconocidos a las comunidades, en tanto colectividades, deben primar sobre los derechos individuales de sus miembros. Estos académicos acusan al MC de ser potencialmente iliberal pues creen que ciertas reivindicaciones tienen “*algunas exigencias de reconocimiento de derechos diferenciados que esconden la necesidad de preservar indefendibles formas de dominación – de carácter machista, racista, antidemocrático, etcétera.*”<sup>185</sup>

Por otro lado se halla la crítica basada en que, aunque no sea ése su objetivo, el MC y los derechos multiculturales erosionan el Estado de bienestar –quienes la formulan también se centran en la realidad europea-, ya que distraen recursos y tiempo que podrían ser empleados para combatir la desigualdad entre las personas, así como para reducir los márgenes de pobreza. Se dice además que la solidaridad, básica en el Estado de bienestar, queda afectada porque el MC pone más énfasis en las diferencias culturales que en las

---

<sup>183</sup> STEPAN, Alfred. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001, pp. 321 y ss. Aunque cabe recordar que este modelo ha sido cuestionado implícitamente con el casi año y medio en que Bélgica quedó sin Ejecutivo, desde mediados de 2008, precisamente por la falta de acuerdo entre los partidos políticos representativos de cada región lingüística en que el país se compone.

<sup>184</sup> *Ibid.*, p. 320.

<sup>185</sup> CARBONELL, Miguel. *Op. Cit.*, p. 59.



afinidades, lo que reduce el deseo de las personas de ayudar a sus conciudadanos. En este sentido también se pronuncia G. Sartori<sup>186</sup>, quien cuestiona al MC en tanto proyecto que propone una nueva sociedad, creando y reforzando diversidades e identidades que no se cruzan ni se neutralizan entre sí, pudiendo, según él, provocar una importante ruptura.

Sobre la supuesta erosión del Estado de bienestar, W. Kymlicka responde que, históricamente, los Estados occidentales han adoptado políticas excluyentes y asimilacionistas precisamente porque había poca confianza y solidaridad interétnica, por lo que las políticas multiculturalistas no son sus causantes. Añade que con las evidencias preliminares existentes, no puede afirmarse que haya indicios de que en los países que adoptaron tales políticas se hubiera resquebrajado dicho sistema, en relación con los países que no las adoptaron. Admitiendo que podría haber tensión en casos individuales, como en Estados Unidos, agrega que esta situación no sería generalizada, más si en este país *“la raza es un tema que atraviesa la historia de los programas sociales de Estados Unidos mucho antes de que aparecieran las políticas multiculturalistas.”*<sup>187</sup>

En lo que concierne al eventual énfasis en las diferencias como parte de la aludida *política del reconocimiento*, y a su vez del MC -según D. Brown y C. Taylor-, vale la pena explayarse algo más en virtud de los argumentos críticos e interesantes de G. Sartori, los cuales sirven además para fundamentar la posición que asumimos en esta tesis. Para este autor, con la mencionada *política “no se discrimina para contradiscriminar –como sucede con las acciones afirmativas- sino que en cambio se discrimina para diferenciar ... no se limita a ‘reconocer’; en realidad, fabrica y multiplica las diferencias ... no sólo transforma en reales unas identidades potenciales, sino que se dedica también a aislarlas como en un gueto y a encerrarlas en sí mismas. Dejemos a un lado si, y de qué manera, este encierro favorece a los encerrados. El problema es que de esta forma se arruina la comunidad pluralista.”*<sup>188</sup> Al respecto, concordamos con el profesor italiano solo en la medida en que, aunque ése no sea el objetivo, puede ciertamente reforzar las diferencias que causan división.

---

<sup>186</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 62.

<sup>187</sup> BANTING, Keith, y KYMLICKA, Will. *Derechos de las minorías y Estado de Bienestar*. Trad. Francisco Ibarra Palafox. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 70. El caso de Estados Unidos trae a la memoria que una crítica algo más metodológica al MC sostiene que su tesis ha sido desarrollada desde una muestra casuística sesgada o selectiva, y posteriormente se han generalizado las conclusiones a todas las democracias occidentales, cuyas formas se corresponden con un nacionalismo liberal. De este modo, en realidad, el debate de sus propulsores se centraría en el análisis de cómo plasmar su posición en políticas estatales. De hecho, a partir de esa generalización, el propio W. Kymlicka concluye que, en las democracias occidentales, las culturas dominantes han tenido menos éxito integrando grupos nacionales que inmigrantes.

<sup>188</sup> SARTORI, Giovanni. *Op. Cit.*, p. 84 y 89.

G. Sartori distingue entre las acciones afirmativas y la *política del reconocimiento*, aseverando sobre las primeras que al constituir un trato preferencial, implican una política correctora y de compensación capaz de crear, o recrear, iguales oportunidades, es decir, iguales posiciones de partida para todos. “Por tanto, el objetivo de la affirmative action es borrar las diferencias que perjudican para después restablecer la difference blindness (la ceguera a las diferencias) de la ley igual para todos. Así pues, el objetivo sigue siendo el ‘ciudadano indiferenciado’. Por el contrario, las diferencias que interesan a la política del reconocimiento no son diferencias consideradas injustas y, por consiguiente, a eliminar ... El objetivo aquí es precisamente establecer el ‘ciudadano diferenciado’ y un Estado difference sensitive, sensible a las diferencias, que separa y mantiene separados a sus ciudadanos. Por tanto, el que favorece los tratamientos preferenciales no tiene por qué favorecer la política del reconocimiento.”<sup>189</sup> Años antes C. Taylor había manifestado que “... some of the measures now urged on the grounds of difference, the goal of which is not bring us back to an eventual ‘difference-blind’ social space but, on the contrary, to maintain and cherish distinctness, not just now but forever. After all, if we’re concerned with identity, then what is more legitimate than one’s aspiration that it never be lost?”<sup>190</sup> Concordando nuevamente con el argumento de G. Sartori, reconocemos también, siguiendo a C. Taylor, que aun cuando tampoco sea ése el propósito, el conjunto de principios ciegos a la diferencia que se defiende –denominados por él *politics of equal dignity*- es, en realidad, el reflejo de una cultura hegemónica<sup>191</sup>.

Dicho esto, en el presente trabajo asumiremos a las acciones afirmativas, más que como producto de un enfoque del MC, como medidas que, en virtud de la discriminación y la dignidad del ser humano, buscan promover entre todos la igualdad efectiva en el ejercicio de sus derechos, lo cual frecuentemente implica atender las diferencias de las personas precisamente por la manifestación de su propia identidad.

Mientras el MC parece tener como trasfondo políticas de promoción, varios autores, en su consideración sobre la relación entre el Estado y las minorías, parten más bien de un enfoque que tiene como objetivo evitar conflictos, de modo que los potenciales reconocimientos de derechos responden antes a una idea de prevención que a una de

---

<sup>189</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>190</sup> TAYLOR, C. *Op. Cit.* p. 40.

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 43.

afirmación. Éste parece ser el caso de A. Lijphart al sustentar su conocida tesis del Consociacionalismo, planteada sobre todo atendiendo a sociedades fragmentadas, básicamente europeas, que poseen una cultura política también fragmentada debido a la existencia de bajos niveles de consenso y de grupos fuertemente cohesionados. Dicha tesis tiene como elemento central al reparto del poder entre dichos grupos a fin de, en última instancia, mantener la paz.

De acuerdo con el autor, la democracia consociativa tiene cuatro características, a saber, gran coalición, autonomía de los partidos, proporcionalidad y veto de la minoría<sup>192</sup>, indicando Jack Snyder<sup>193</sup> que para el caso de los grupos étnicos podría traducirse, en lo que concierne a las dos primeras de ellas, en el control conjunto del poder ejecutivo a través de gobiernos de coalición o mecanismos de distribución de ciertos cargos públicos, y en una autonomía sustancial para regular sus asuntos internos. Para sostener estos acuerdos, A. Lijphart enfatiza, sin embargo, en un sistema de negociación entre los líderes de los grupos participantes, lo cual supone que estos grupos sean fuertes y que sus líderes hallen mecanismos efectivos de acomodo con los demás grupos, logrando que en su interior sean aceptadas las transacciones que tengan que pactarse. Agrega que son nueve los factores que conducen al CS: la ausencia de un solo grupo mayoritario, ninguna disparidad económica entre los grupos, equilibrio político entre los grupos, reducido número de los grupos, país con poca población, la existencia de una amenaza exterior común a todos los grupos, lealtades superiores que reduzcan la exclusividad de las ataduras -étnicas por ejemplo-, las tradiciones previas al compromiso y las concentraciones geográficas de residencia<sup>194</sup>.

En tanto con este planteamiento se exige un pacto entre líderes y grupos fuertes, una de las principales críticas -provenientes muchas de ellas de los multiculturalistas- se basa en que el CS implica el requerimiento corporativo y *antidemocrático* de que el Estado, más que las propias minorías, predetermine qué comunidades son representadas en el gobierno de coalición y qué criterio de localización debe aplicarse<sup>195</sup>, otorgando además poco valor al

---

<sup>192</sup> LIJPHART, Arend. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. 3ª ed. Trad. Elena de Grau. Barcelona: Ariel Ciencia Política: 1998, p. 16.

<sup>193</sup> SNYDER, Jack. La gestión de la Etnopolítica en Europa oriental: una valoración de los enfoques institucionales. En: FERRERO, Ruth (ed.). *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, p. 59.

<sup>194</sup> Citado por SNYDER, Jack. *Ibid.* Loc. Cit.

<sup>195</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 131.

principio mayoritario y a la oposición, lo cual puede devenir en aminorar la responsabilidad política. Pensar que el Estado es el administrador autorizado que puede reconciliar o contener las tensiones a través de la construcción de instituciones intermediadoras jerarquizadas y de marcos institucionales e ideológicos que buscan asegurar la cohesión social, podría ocasionar en la práctica un estiramiento de su autoridad y capacidad, pudiendo más bien exacerbar las tensiones que busca contener.

Otra de las críticas al planteamiento de A. Lijphart considera que asumir como necesaria, no solamente la politización de los grupos -los étnicos<sup>196</sup> entre ellos-, sino además la convivencia con *cleavages* de este tipo en Estados étnicamente divididos, hace que los esfuerzos por contener el conflicto a través del acuerdo de los líderes<sup>197</sup> implique pensar que la construcción de estos sistemas precede a la consolidación de una élite democrática legítima. De ahí que con el objetivo más bien de despolitizar la identidad étnica, D. Horowitz resalte los arreglos institucionales que crean incentivos “*para fraguar alineamientos políticos sobre la base de cleavages transversales*”<sup>198</sup>, premiando las alineaciones transétnicas. A tal efecto, este autor se centra en esquemas constitucionales y electorales como por ejemplo que en los sistemas federales las fronteras no coincidan con los asentamientos étnicos sino que los crucen o los dividan en unidades más pequeñas. En nuestra opinión, estos argumentos para cuestionar el CS ayudan a recordar las bases de las que parte la idea de nación cívica: instituciones integradoras a nivel administrativo, tribunales de justicia étnicamente imparciales y, en general, un poder público que desarrolle la política estatal de igual forma hacia todas las personas sin tener en cuenta su origen.

Es fácil advertir que un inconveniente importante en el enfoque del CS es verificar que los factores que considera A. Lijphart para su configuración no suelen darse, en la práctica, en la forma que sugiere. Uno de ellos, y a efectos de nuestro trabajo, es el de la concentración geográfica que, en el caso de los indígenas, no siempre se produce. En este sentido, aun cuando apreciamos que el énfasis de las políticas que forman parte de este enfoque recae en el reparto del poder a nivel ejecutivo, en los siguientes capítulos intentaremos

---

<sup>196</sup> Para W. Kymlicka, la politización de estos grupos es inevitable, tanto si se parte de la perspectiva del nacionalismo cívico como del nacionalismo étnico. Para más detalle, *Vid. KYMLICKA, Will. States, nations and cultures*. Assen: Van Gorcum, 1997, p. 27.

<sup>197</sup> HOROWITZ, Donald. *Op. Cit.*, p. 569.

<sup>198</sup> Citado por SNYDER, Jack. *Op. Cit.*, p. 58.

aproximarnos a la eventual relación con la particular situación de los indígenas así como con las medidas adoptadas en Perú y en Bolivia para el acceso a sus Parlamentos. Adelantando que, a nuestro juicio, algunas de las medidas concretas propuestas bajo el marco del MC parecen más adecuadas a las particularidades de los PPII de dichos países, lo que también parece ser cierto es que, en términos generales, para que tengan relativo éxito, han de tratarse de Estados con pocas minorías –entendidas éstas en sentido amplio y/o con pocas minorías fuertes en su interior. Y esto no necesariamente se produce con los PPII, sobre todo de Bolivia.

#### 1.4.2 ¿DERECHO INDIVIDUAL O COLECTIVO?

En el presente sub-apartado nos enfocaremos brevemente en analizar si la titularidad y ejercicio del derecho de representación política de un colectivo como el indígena, le corresponde al individuo o al grupo. Reiteramos que aunque la dimensión colectiva es vital, la *protección* jurídica general de las minorías es básicamente individual, lo cual explica que, sin negar la importancia de dicha dimensión en el ejercicio de ciertos derechos, la mayoría de los que se hallan reconocidos en el orden interno e internacional lo son también a título individual. Siguiendo esta línea, la regla es que los tratados de protección de minorías no las reconozcan como entidades con subjetividad internacional, en el entendido de que sus derechos pueden corresponderse con los derechos de todas las personas.

*“¿Qué razones cabe alegar en favor de la protección de las minorías culturales, entendida dicha protección no tanto como un derecho individual que podría derivarse directamente del catálogo general de derechos, sino como un derecho (de) determinados grupos?”*<sup>199</sup> Algunas de esas razones suelen vincularse con las reivindicaciones que no solo persiguen la abolición de la segregación y de la exclusión social, sino con los medios para mantener sus peculiaridades culturales, en tanto *“las manifestaciones culturales no tienen una forma de expresión estrictamente personal ni reservada a la esfera privada ...”*<sup>200</sup>, por lo que no se satisfacen con el reconocimiento de derechos individuales. Esta afirmación resulta extensible a la representación política si se toma en cuenta que los grupos son más efectivos políticamente que los individuos. De hecho, R. Stavenhagen sostiene que algunos de los *“derechos humanos individuales que solamente pueden ser ejercidos plenamente en*

---

<sup>199</sup> VELASCO ARROYO, Juan Carlos. Derechos de las minorías ..., p. 208

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 206.

*forma colectiva ... (son) los derechos políticos (el derecho a la libre asociación) y los económicos (el derecho a pertenecer a un sindicato)."*<sup>201</sup> De ahí que en el Estado actual se reconozca la existencia de personas jurídicas (asociaciones, organizaciones y corporaciones) que poseen derechos en cuanto colectividades, siendo también los sindicatos un ejemplo en tanto entes colectivos con derechos especiales reconocidos de representación y negociación.

Ahora bien, en tanto en esta tesis se prioriza a grupos como los PPII, cuya constitución tiene una naturaleza diferente a la de las personas jurídicas, lo que se toma como central es que si esos derechos tienen por objeto bienes que son útiles para los integrantes del grupo en la medida en que pertenecen a él, entonces la *titularidad* del derecho debería inclinarse hacia la consideración colectiva, no significando ello que un miembro no pueda a su vez, en tanto *individuo*, ser titular del derecho de representación política. Por ejemplo, mientras el autogobierno y medidas como las circunscripciones electorales específicas o las cuotas de participación electoral aluden a una representación de grupo<sup>202</sup>, por lo que implicaría una titularidad colectiva, el individuo que conforma dicho grupo también tendría el derecho individual a ser representado políticamente, inclusive si su representante no forma parte de él. Sobre esto ahondaremos algo más en el sub-apartado 1.5.

En lo que concierne al *ejercicio* de derechos colectivos, al involucrar tanto a las personas que pertenecen a los grupos en cuestión -en razón justamente de esa pertenencia- como al propio grupo, se tiene que algunos de dichos derechos (exenciones, becas, etc.) pueden ser ejercidos solo por los integrantes individualmente considerados, y otros únicamente por el colectivo, hallándose entre estos últimos, repetimos, el autogobierno, las circunscripciones electorales especiales y las cuotas de participación electoral.

Puede argumentarse que lo que determina finalmente la distinción en el ejercicio de los derechos es lo que establezca la correspondiente normativa. Por ejemplo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos contiene normas que expresamente se aplican a los individuos sin hacer referencia a derechos de minorías en cuanto tales. Así las cosas, como

---

<sup>201</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>202</sup> Aunque pueda decirse que en estos dos últimos casos se trata de medidas que aludiendo a derechos colectivos, una posee aspectos más individualistas en su ejercicio que la otra, a partir de los Capítulos 2 y 3 veremos que ello en realidad depende de la regulación y de cómo ésta refleje las circunstancias propias del grupo respectivo.

señala B. Arp, “el problema jurídico de fondo no radica en la compatibilidad entre los derechos individuales y colectivos, sino en el reconocimiento y la naturaleza jurídica de las modalidades a través de las que las personas pertenecientes a minorías puedan reivindicar sus derechos, tanto en el plano del DI, como en el plano de los ordenamientos internos.”<sup>203</sup> Sin embargo, creemos que deben ser analizadas en conjunto todas las circunstancias que se presenten, más allá de remitirnos lisamente a lo que las normas jurídicas indiquen, razón por la que en este trabajo se relativiza la mentada oposición radical entre derechos individuales y colectivos, pues al menos respecto a las minorías y PPII existe la posibilidad de que ellos se interrelacionen: así como la persona de que se trate tiene el derecho individual de pertenecer al grupo, “thus the recognition of group rights may be seen as a condition for the enjoyment of individual rights.”<sup>204</sup>

Sobre la participación en procesos electorales a través de circunscripciones electorales especiales o cuotas de participación electoral en las listas de candidatos cabe decir algo más. En estos casos, el voto de cada elector para la elección de un miembro de su grupo, es, en este nivel, de ejercicio individual, aun cuando, como se precisó, dichas modalidades de representación política solo se den en virtud de la existencia del grupo. Y en otro nivel se encuentra el cómputo de dicho voto, debiendo evaluarse si éste es contado atendiendo a la pertenencia del elector a tal grupo. Siendo lo lógico que sea computado por dicha pertenencia, ello no quiere decir que su voto pese más, viniendo a colación el principio del voto *igual*, según el cual el voto de cualquier persona tiene el mismo valor que el de otra, sin importar sus cualidades (una persona-un voto). A este respecto, la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Reynolds v. Sims* (1964) es sumamente útil pues en virtud de la *Equal Protection Clause*, reconoce que “any suggested criteria for the differentiation of citizens are insufficient to justify any discrimination, as to the weight of their votes, unless relevant to the permissible purposes of legislative apportionment.”<sup>205</sup> Sin analizar cuáles podrían ser las excepciones que cobijaría esta última consideración de la sentencia, insistimos en que si el voto es computado atendiendo a la pertenencia a un grupo, el derecho, siendo ejercido por cada individuo, implica la representación del

---

<sup>203</sup> ARP, Björn. *Op. Cit.*, p. 32. Ahora bien, este mismo autor reconoce que “En el contexto del DI, la presencia de un procedimiento jurídico para su garantía no es una condición necesaria para la existencia de ese derecho.”

<sup>204</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Indigenous peoples and the State un Latin America: An ongoing debate*. En: SIEDER, Rachel (ed). *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Palgrave Press, 2002, p. 27.

<sup>205</sup> *Vid.* ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA. *Caso Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964). Disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=377&invol=533>>. [Consulta: 26-7-2011].

colectivo en su conjunto. Y, como dice la Corte, no habría afectación del principio de igualdad porque no se otorga mayor valor a los votos que provengan de él.

Para finalizar este sub-apartado, realzamos la necesidad que para el establecimiento de cualquier política del Estado tiene la previa identificación de sus destinatarios. De esta labor se desprende otra: fijar la categorización que el Estado adoptará sobre ellos, que pueda servir a su vez, o no, de condición para el ejercicio de sus derechos. Como es de suponer, de trasfondo se halla el debate sobre la ciudadanía, en torno a cuyas implicancias no se pretende desarrollar alguna evaluación, más aun si concordamos con David Held cuando afirma que actualmente es preferible hablar de *derechos democráticos*,<sup>206</sup> pues en la etiqueta *ciudadanía* hay inevitables rasgos estatistas que pueden ser más o menos restrictivos, toda vez que no a todas las personas se les considera ciudadanos<sup>207</sup>.

En efecto, una visión que parta de considerar a los ciudadanos en virtud, únicamente, de su vinculación formal con el Estado, podría asumirse relativizada debido al carácter imperativo que poseen los pronunciamientos de organismos supraestatales sobre los derechos de todas las personas, así como por su relación con el *status* del ser humano y con el sostenimiento de la democracia<sup>208</sup>. Dicho esto, considerando que en nuestro tema de estudio hay de por medio una necesaria ligazón con instituciones políticas estatales, en el presente trabajo se asume a la ciudadanía, no como criterio de abstracción –y por tanto de uniformidad- de la identidad de las personas, sino como uno de los vehículos para el ejercicio de ciertos derechos, entre ellos los políticos. Sobre esto se volverá en el apartado 1.5, cuando asumamos la idea de una *ciudadanía diferenciada*, justamente a fin de compatibilizar aquella ligazón con rasgos propios de colectivos como el indígena, pero sin identificarnos con la perspectiva extrema de la *política del reconocimiento*.

---

<sup>206</sup> HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Trad. Sebastián Mazzuca. Barcelona: Paidós, 2002, p. 26.

<sup>207</sup> Es sabido que para el ejercicio de buena parte de los derechos políticos, entre ellos el de participación política, requisito indispensable en prácticamente la mayor parte de los Estados es gozar de, al menos, cierto reconocimiento de la ciudadanía.

<sup>208</sup> En el mismo sentido piensa Jürgen Habermas cuando defiende la idea de una *ciudadanía cosmopolita*, entendida ésta como un conjunto de derechos, sin un *demos* único como base que deba corresponderse con alguna nacionalidad. Citado por ÁLVAREZ JUNCO, José. *Op. Cit.*, p. 38.



### 1.4.3 EL DERECHO DE SUFRAGIO

Apreciamos de forma más cercana el objeto de estudio de esta tesis con la necesaria relación entre lo recientemente expuesto y los procesos electorales, y ante la comprobación de que, a pesar de determinados reconocimientos legales, o aun más, constitucionales, las elecciones, desde un punto de vista fáctico, siguen otorgando cargos a personas con características distintivas -en palabras de Bernard Manin, “*el creciente papel de las personalidades a costa de los programas*”<sup>209</sup>-. Dado que en la asociación entre representación política y los procesos electorales, como es de imaginar, desempeña un papel fundamental el derecho de sufragio, a continuación nos detendremos en sus dos facetas, reiterando que en este trabajo no serán desarrolladas ni la Teoría de la agencia ni consideración alguna sobre la responsabilidad política del representante elegido<sup>210</sup>.

Sin ingresar al repaso de la evolución del reconocimiento de este derecho ni al estudio de su fundamentación filosófica o su naturaleza jurídica -si derecho-función, si deber, etc.-, para efectos de este trabajo resulta relevante su dimensión pasiva en tanto implica la *oportunidad* de ser elegido (derecho a ser electo) para cargos públicos de elección popular, siendo así importante la igualdad en el acceso a las candidaturas. De esta manera cobra nuevamente trascendencia el análisis de si, para el caso de grupos como las minorías o los PPII, dicho derecho ha de evaluarse como un “*derecho individual a ser elegible, y a presentarse como candidato en las elecciones, para cargos públicos*”<sup>211</sup>, o si, en aras del reconocimiento de derechos de grupo -sin entrar por ahora en el espinoso tema de la centralización en el reclutamiento y en la selección de candidatos por parte de los partidos-, son solo ellos los facultados para postular candidatos, siempre que, en tanto grupo, haya sido reconocida jurídicamente tal posibilidad. Sobre el sufragio activo es suficiente mencionar que se traduce en la posibilidad de concurrir (derecho a elegir) en la selección

---

<sup>209</sup> MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Versión de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1997, p. 290.

<sup>210</sup> Aunque, como afirma Rafael Bustos, el estudio de la responsabilidad política puede partir del contexto jurídico-constitucional en el que se enmarca, ello no evita reconocer que plantea importantes problemas, no solo normativos sino incluso semánticos. Decantándose por una mejor aproximación a la rendición de cuentas, el autor desarrolla dos significados adicionales de responder políticamente: la obligación de contestar y la obligación de dimitir. Estos significados, si bien son inferidos de sistemas básicamente parlamentarios, no tendrían por qué considerarse ajenos a ciertas situaciones de sistemas presidencialistas como los existentes en Perú y Bolivia. Para mayor detalle, Vid. BUSTOS GISBERT, Rafael. *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid: COLEX, 2001, p. 16 y ss.

<sup>211</sup> NÖHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; y, ZOVATTO, Daniel (comp.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 111.

de los representantes a cargos de elección popular, recalcando que votar no es el significado de la democracia<sup>212</sup>, aunque sí constituye uno de sus mecanismos centrales.

En tanto se espera determinadas actitudes y acciones de los elegidos, resulta sensato exigirles condiciones distintas y más estrictas que las que se exigen al elector, sin que ellas dejen de ser, por lo general, elementales, de modo que su formulación positiva respete las posibilidades de identificación del derecho. Esto quiere decir que, como afirma el Tribunal Constitucional español<sup>213</sup>, en adelante TCE, no debe convertirse a éste en impracticable, dificultando su ejercicio más allá de lo razonable. A esto también apunta la regulación tanto de la CADH como la del PIDCP cuando, haciendo referencia a los derechos políticos, establecen que la ley debe reglamentar el ejercicio de dichos derechos exclusivamente por razones de nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Como se sabe, las condiciones descritas constituyen los llamados *requisitos positivos* del sufragio pasivo, esto es, las *condiciones generales de elegibilidad*, las cuales deberían necesariamente ser de carácter objetivo, si bien en la práctica la gran mayoría de legislaciones introducen ciertos matices o diferencias, atendiendo a la responsabilidad y tareas del representante electo. Por ejemplo, mientras la nacionalidad suele ser un requisito para ser candidato a Presidente de la República, a Jefe de gobierno o a parlamentario, eso no siempre sucede cuando se pretende ocupar una alcaldía municipal o un gobierno regional. Siendo estos argumentos, razonables, también reconocemos que ellos pueden convertirse en problemáticos “en escenarios de alta desigualdad y exclusión (social) como es el caso de Perú. Específicamente, en varios segmentos de su sociedad rural, donde el proceso de construcción de ciudadanía presenta un perfil de ‘baja intensidad’”.<sup>214</sup> Éste es un punto a tomar en cuenta también en el caso de Bolivia.

---

<sup>212</sup> Aunque sabido, se recuerda que el voto es una determinación de voluntad que comprende otras especies además del sufragio político, del cual, como dice Francisco Fernández Segado, constituye el hecho de su ejercicio.

<sup>213</sup> ESPAÑA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia Núm. 11/1981, de 8 de abril. El TCE definió lo que ha de entenderse por contenido esencial de un derecho fundamental: “aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como perteneciente al tipo descrito y sin las cuales deja de pertenecer a ese tipo y tiene que pasar a quedar comprendido en otro, desnaturalizándose por decirlo así. Todo ello referido al momento histórico de que en cada caso se trate y a las condiciones inherentes a las sociedades democráticas, cuando se trate de derechos constitucionales.” (FJ No. 8).

<sup>214</sup> ÁVILA, Javier. *Op. Cit.*, p. 32. Como se sabe, el término *ciudadanía de baja intensidad* fue desarrollado por Guillermo O’Donnell para referirse a la extensión irregular de la ciudadanía (como titularidad y como ejercicio efectivo de derechos, sobre todo civiles) a lo largo del territorio y de las relaciones funcionales (incluidas las de género, clase y etnia) de los países latinoamericanos, en estricto, de las nuevas democracias de la década

En lo que respecta a los *requisitos negativos* del sufragio pasivo, tomamos en cuenta lo establecido por el TCE: cuando se viola el derecho del candidato a ser elegible en condiciones de igualdad, se viola también el derecho del elector a participar en los asuntos públicos<sup>215</sup>. Y es que estos requisitos constituyen verdaderos *impedimentos* para que una persona sea considerada *elegible*, en tanto suponen una restricción al derecho fundamental, por lo que han de hallarse necesariamente estipulados en las leyes, a la luz del marco constitucional que para el efecto se haya dado y bajo una interpretación estricta. Estos impedimentos son de dos tipos: la inelegibilidad y la incompatibilidad. La primera es un impedimento jurídico que entra de lleno en el Derecho Electoral, al actuar *ex ante* respecto de la elección, dando lugar generalmente a la exclusión del presunto candidato antes de la efectiva emisión del voto. La segunda es la imposibilidad jurídica de desempeñar conjuntamente algunos cargos, principalmente para evitar la influencia que el ejercicio simultáneo de ambos pueda tener sobre el cargo electivo. María Vicenta García Soriano<sup>216</sup> dice al respecto que, más que proteger la libertad del elector, en este caso lo que se pretende es garantizar la libertad del elegido.

Dado su carácter descriptivo y a que no siempre se corresponden con las precisiones teóricas, en los siguientes capítulos abordaremos las previsiones normativas sobre estos requisitos positivos y negativos del sufragio pasivo en Perú y en Bolivia. Dicho esto, seguidamente nos centraremos en el sistema electoral y en algunas generalidades de su vinculación con la representación de colectivos como los PPII sin olvidar que *“aun habiendo un amplio margen de apreciación a la hora de diseñar(lo), el legislador está vinculado por el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos cuando de fijar las condiciones del sufragio se trata. Aquí opera básicamente un test de proporcionalidad.”*<sup>217</sup>

#### 1.4.4 EL ROL DEL SISTEMA ELECTORAL

Como se sabe, las estructuras institucionales y económicas resultan básicas para la democracia, hallándose vinculadas con las reglas de juego. Aun cuando se acusa a la Nueva

---

del noventa. Vid. O'DONNELL, Guillermo. *On the State, Democratization and some conceptual problems. (A Latin American view with glances at some post-communist countries)*. Indiana: Helen Kellog Institute for International Studies. Working paper No. 192, abril 1993.

<sup>215</sup> ESPAÑA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia Núm 161/1988, de 20 de setiembre.

<sup>216</sup> GARCÍA SORIANO, María Vicenta. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999, p. 63.

<sup>217</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. 3ª ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2008, p. 403.

Gestión Pública -de la que proviene este vocabulario- haber evadido la discusión sobre la justicia y la equidad, lo que interesa de ella, para este trabajo, es haber hecho evidente la necesidad del diseño de aquellas estructuras, lo cual implica el establecimiento de normas para su organización a fin de crear orden y reducir la incertidumbre.

En cuanto a la relación con un sistema electoral democrático, la finalidad de dichas normas puede considerarse subsumida en las condiciones que define Andrew Rehfeld<sup>218</sup> como limitantes para una representación política legítima: a) Que el representante sea elegido mediante reglas de decisión inapropiadas; b) Que las reglas de decisión empleadas para la elección se basen en un inadecuado peso de los votos; y, c) Que los representantes no representen a aquellos quienes los autorizan a actuar.

Y es que recordemos que el sistema electoral, en términos simples, es el conjunto de reglas que traducen los votos en puestos de gobierno, “*por tanto, ... es un mecanismo, más o menos complejo, por medio del cual los electores expresan sus preferencias en sufragios y éstos, a su vez, se convierten en escaños.*”<sup>219</sup> En tal virtud, como es de suponer, la relación que se establece entre su diseño y la representación política implica un proceso de selección entre los tipos de combinaciones en que pueden conjugarse las preferencias de los electores para llegar a una decisión. Asimismo, implica un proceso de selección entre los parámetros de opción de sus efectos, de modo que una regulación acentuará allí donde se quiera que el sistema electoral cumpla una función particular<sup>220</sup>. Así las cosas, el que los resultados de aplicación de dos o más sistemas electorales puedan ser diferentes a pesar de estar referidos a una misma votación, confirma que ningún sistema electoral es neutral ni tampoco ideal, de modo que no se trata –como ya la doctrina lo ha sostenido- de una variable independiente sino de una dependiente, influida por el contexto político y social correspondiente. Su diseño dependerá, al fin, de las preferencias de quienes establecen las

---

<sup>218</sup> Las otras dos condiciones limitantes son la falta de rendición de cuentas a las personas que sostuvieron la elección del representante, y la falta de correspondencia entre sus objetivos y los deberes que tiene. Para más detalle, Vid. REHFELD, Andrew. *The concept of constituency. Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge: Cambridge University press, 2005, pp. 7 y ss.

<sup>219</sup> OLIVER ARAUJO, Joan. “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas.” En: PAU I VALL, Francesc (coord). *Parlamento y Sistema electoral*. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, 1999, p. 199.

<sup>220</sup> Dieter Nöhlen llama a esto último *demandas funcionales*, las mismas que pueden ser varias y distintas, por lo que resulta necesaria una evaluación y el establecimiento de prioridades, muchas veces concretadas en posiciones basadas en determinadas teorías de la democracia, en cálculos de poder, contingencia histórica y condiciones sociales. Vid., NÖHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima, IDEA: Transparencia, 2004, p. 23.

políticas estatales, constituyendo un problema, como da a entender Kenneth Shepsle<sup>221</sup>, el que no todas las preferencias sean jerarquizables.

En efecto, es difícil que los sistemas electorales satisfagan simultáneamente, y en forma completa, las distintas *demandas funcionales* (las funciones que se le atribuyen), en tanto un aumento de la capacidad funcional en un aspecto puede significar la pérdida en otro. Siguiendo a Dieter Nöhlen<sup>222</sup>, dichas demandas son la representación (representación para todos y representación justa), la concentración y efectividad (número de partidos con escaños parlamentarios y mayorías partidarias o coaliciones), la participación (especialmente la posibilidad de expresar la voluntad política a través de un voto personalizado), la simplicidad (que el elector comprenda cómo opera el sistema electoral y pueda, hasta cierto punto, calcular los resultados de su voto), y la legitimidad (englobando a los anteriores, se refiere a la aceptación general del resultado de las elecciones y del sistema electoral). En virtud de su naturaleza, en este trabajo incidimos en las demandas representación, participación y legitimidad, resumidas en la percepción de los electores de encontrarse incluidos.

Hechas estas precisiones y centrándonos en la representación de colectivos como los PPII y minorías nacionales o étnicas, tal como precisan Bernard Grofman y A. Lijphart<sup>223</sup>, pueden existir provisiones especiales sin emplear, o además de, los métodos normales de representación proporcional, identificando ellos cuatro métodos a partir de los estudios de caso de Bélgica, Chipre, Líbano, Nueva Zelanda, la entonces Alemania occidental, y Zimbabwe. Éstos son: los distritos étnicos no geográficamente rígidos, los distritos étnicos opcionales, *slates* predeterminados y mezclados étnicamente, y las exenciones especiales. Sin poder desarrollar cada una las alternativas mencionadas, abordaremos en cierta medida las dos primeras, cuando nos detengamos en la circunscripción electoral -en tanto elemento del sistema electoral- y citemos el caso neozelandés, dada su relación con las características de nuestros países de estudio. Compartimos así la idea de que la aplicación de la fórmula proporcional como único criterio es insuficiente -sobre todo si el derecho a

---

<sup>221</sup> SHEPSLE, Kenneth A. y BONCHEK, Mark S. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Trad. Mario Zamudio. México D.F.: Taurus, 2005, p. 44 y ss. Estas afirmaciones resultan particularmente interesantes cuando de por medio existe el voto útil.

<sup>222</sup> NÖHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y reforma electoral ...*, pp. 17 y 18.

<sup>223</sup> GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1986, p. 113 y ss. No olvidamos que partiendo A. Lijphart de su esquema consociacional, su énfasis en el estudio de sistemas electorales especiales responde a la asunción de construir una herramienta para aminorar la politización étnica, objetivo sobre el cual también trabajó D. Horowitz, como se indicó.

elegir no implica garantizar el derecho a ser representado-, y también de que, como afirma D. Brown, “*the vision of social justice as ‘balance’ ... cannot easily be translated into practical ‘ethnic arithmetic’ formulas of political representation and power allocation...*”<sup>224</sup>

Y es que siendo la representación proporcional uno de los instrumentos de los gobiernos de consenso, como indica A. Rehfeld, “(their) concept of pure PR is of course an abstraction. No existent electoral system meets this criterion, although some come close.”<sup>225</sup> En tal medida, y siguiendo a Peter Taylor, Graham Gudgin y R. J. Johnston<sup>226</sup>, la representación proporcional no puede ser igualada a *poder proporcional*. De hecho, la proporcionalidad tampoco debe entenderse equivalente a la copia fiel de la composición del país en el Parlamento, como reclamaba John Adams. Y quizás, por esta razón, D. Brown opine que, a pesar de la finalidad de este tipo de representación<sup>227</sup>, no puede evitarse la improbabilidad de que los grupos indígenas de diferentes tamaños, con distintos valores culturales, concurren realmente en igualdad de condiciones en aquel reparto del poder, o que los distintos grupos se pongan de acuerdo fácilmente<sup>228</sup>.

Cabe decir sin embargo, citando a Irene Delgado Sotillos<sup>229</sup>, que numerosos análisis han confirmado que la representación proporcional favorece el acceso a los cargos representativos, en mayor medida, a grupos como los que nos estamos refiriendo, sobresaliendo de entre ellos los efectuados por Ian Mc Allister y Donley Studlar en 2002<sup>230</sup>. “*Proportionality is logically implied by the basic value of political equality, that is, by the*

---

<sup>224</sup> BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>225</sup> REHFELD, Andrew. *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>226</sup> TAYLOR, Peter; GUDGIN, Graham, y JOHNSTON, R. J. The Geography of Representation: A review of recent findings. En: GROFMAN, Bernard, y LIJPHART, Arend (eds.). *Op. Cit.*, p. 190.

<sup>227</sup> No pasamos por alto que hay también autores que creen que la regla de la mayoría favorece más bien a las minorías “*because it makes it easiest ... to form a coalition that can overturn an unacceptable outcome*”. Además, de acuerdo con Anthony Mc Gann, autor de esta cita, dicha regla garantiza el anonimato (los electores son tratados igual, independientemente de sus nombres) y la neutralidad (en tanto las alternativas no dependen del nombre de los electores). Cambiar esto significaría que, o algunos electores deben ser privilegiados respecto de otros, o algunas alternativas deben ser privilegiadas sobre otras. Es más, él se inclina por el supermayoritarismo en tanto lo asume como mejor garante de los derechos de las minorías, pues, dado que ellos se encuentran reconocidos en la Constitución, solo con una mayoría calificada podrían modificarse. Vid. Mc GANN, Anthony. *The Logic of Democracy. Reconciling equality, deliberation, and minority protection*. Michigan: University of Michigan, 2006, p. 40. De igual opinión es E. W. Böckenförde. Vid. BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Op. Cit.*, p. 93.

<sup>228</sup> Es más, para este autor, el principio de proporcionalidad puede llegar a perpetuar la marginación de las minorías étnicas. Vid. BROWN, David. *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>229</sup> DELGADO SOTILLOS, Irene. Sistema electoral y representación de las mujeres en el Parlamento. Análisis de los efectos de la Ley de Igualdad en la composición del Congreso de los Diputados tras las Elecciones Legislativas de 2008. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 150, (octubre-diciembre 2010), p. 151.

<sup>230</sup> Mc ALLISTER, Ian, y STUDLAR, Donley. Electoral Systems and Women’s Representation: A Long-Term Perspective. *Representation*. Número 39 (2002).

*concept of democracy itself. Of course, there are many different ways to implement proportionality...*”<sup>231</sup> Algunas de esas formas serán repasadas con el estudio de los casos que comprende este trabajo.

A continuación presentamos algunas precisiones en torno a los elementos del sistema electoral, en atención a su trascendencia en este trabajo, y en estricto, a la utilidad de identificar los puntos de conexión con las medidas que fomentan o logran la representación parlamentaria de colectivos como los tratados aquí. Dichos elementos son: la circunscripción electoral, la forma de la candidatura y de votación, y la fórmula electoral. En tanto hemos adelantado ciertos aspectos del sufragio pasivo, empezaremos por el segundo de estos elementos, insistiendo en algo básico para el trabajo: no creemos que la democracia se agote en el cumplimiento de ciertas reglas que conducen a la elección –y consiguiente legitimación- de quienes dirigirán a un Estado, ni que, a un diseño particular del sistema electoral, no puedan (o deban) sumarse otros mecanismos, recurribles sobre todo por Estados democráticos y sociales de Derecho.

La **forma de la candidatura** y la **forma de la votación** están referidas, respectivamente, al diseño de la candidatura, es decir, cómo ésta se presenta al elector a fin de que elija, y al diseño del modo de emisión o expresión de su voto en virtud de aquella presentación, incidiendo ambas directamente en la relación elector-elegido.

Respecto a la forma de la candidatura, es de recordar que la distinción básica entre sus múltiples formas se da entre la candidatura nominal (personal o individual) y la de lista, considerándose en el reparto de escaños o puestos públicos para el primer caso, solamente los votos que un candidato haya obtenido y que hayan sido emitidos expresamente en su nombre. Para el segundo, se toma en cuenta la suma de los votos conseguida por la lista o por el conjunto de los candidatos de una lista, la misma que, como se sabe, puede ser abierta, si se permite al elector escoger candidatos de diferentes partidos y establecer su orden de preferencia entre ellos; bloqueada, si el orden interno de la lista fijado por la agrupación política no puede ser alterado por el elector con su voto; y cerrada, si el elector no puede introducir con él a candidatos distintos a los de la lista presentada por la agrupación.

---

<sup>231</sup> Mc GANN, Anthony. *Op. Cit.*, p. 40.

Sin dejar de considerar tanto los requisitos para la candidatura individual –esto es, las citadas condiciones de elegibilidad-, como los establecidos para la lista de candidatos propiamente dicha, y sin dejar de apreciar el posible impacto de la conjunción de ambos grupos de requisitos, principalmente sobre los miembros de ciertos grupos vulnerables, en este sub-apartado interesan en especial los mecanismos existentes para que la forma de la candidatura en lista promueva su asunción de cargos públicos electivos. Advirtiendo que uno de los más recurridos se concreta con las cuotas de participación electoral, cabe recordar que éstas son instrumentos que obligan a reservar un determinado número o porcentaje de miembros de colectivos definidos para que integren las listas de candidatos, constituyendo, como se refirió en el apartado 1.3, una de las formas extremas de la acción afirmativa. Suponiendo el reconocimiento de la dimensión colectiva de un grupo específico, como fue precisado en el sub-apartado 1.4.2, ello se encuentra atenuado por la *individualización* de la pertenencia a dicho grupo, por las características propias de cada individuo o, más estrictamente, de cada candidato, y por su eventual inclusión real a título individual en la respectiva lista.

El segundo elemento del sistema electoral a desarrollar es la ***circunscripción o distrito electoral***, que es el conjunto de electores que conforma la base para que sus votos se repartan entre un número determinado de escaños o cargos. Considerado por algunos como el elemento más importante de este sistema, puede coincidir con una determinada circunscripción territorial pero no son lo mismo. En efecto, “*Because the term district usually has a geographic meaning, it is important to remember that electoral districts are not necessarily or exclusively geographic.*”<sup>232</sup> Su tamaño depende del número de escaños o cargos a elegir (uninominal o plurinominal<sup>233</sup>) y es destacable la relación inversa que se establece entre dicho tamaño y el número de circunscripciones de los que se compone un país: el tamaño máximo de una circunscripción se da cuando es uninominal.

Sobre la eventual coincidencia con un espacio geográfico definido es de indicar que ello se produce generalmente en sistemas proporcionales con circunscripciones plurinominales, asignándose un número de puestos, en principio, a alguna unidad política-administrativa y *de acuerdo con el tamaño de la población*. Resaltamos esto último dado que, a partir

---

<sup>232</sup> GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Op. Cit.*, p. 116.

<sup>233</sup> Es de resaltar la insuficiencia operativa de esta clásica distinción pues de las circunscripciones plurinominales se desagregan una serie de subgrupos.



también de la sentencia del caso *Reynolds v. Sims*, se dice que “*Nonetheless, geographic concerns alone can never justify creating districts that are unequal in population.*”

La proporcionalidad en las circunscripciones electorales, evaluada en términos de igualdad o desigualdad en ellas, aparece entonces como un tema absolutamente relevante, radicando aquí, en nuestra opinión, el principal efecto a tomar en cuenta respecto de su tamaño: cuanto más grande sea el número de cargos a definir en una circunscripción, mayores serán las posibilidades de que un candidato cualquiera resulte elegido, lo cual se refleja en las mayores posibilidades de inserción de los miembros de determinados colectivos, siendo así, dicha circunscripción, más proporcional. De este modo, podría concretarse, o al menos aproximarse, la relación una persona-un voto, es decir, la relación población-representante. En otras palabras, cuanto mayor es el tamaño de la circunscripción, mayor es su proporcionalidad, de forma que si, por ejemplo, existieran numerosas circunscripciones uninominales en un sistema proporcional, el sistema se acercaría a uno de representación mayoritaria. Siguiendo esta lógica, es comprensible que los distritos uninominales inevitablemente produzcan, de manera desproporcionada, pocos asientos para los partidos y grupos minoritarios, constituyendo una alternativa para aminorar tal desproporcionalidad, la creación de circunscripciones en las que dichos grupos se ubiquen geográficamente concentrados.

Como es de suponer, mantener la relación una persona-un voto en el mismo grado, en todas las circunscripciones, es esencial, pero constituye una tarea muy difícil. Varias razones explican esta situación, hallándose entre las más simples, primero, que la igualdad del valor del voto en términos absolutos no es posible porque al determinar el número de representantes a asignar a cada circunscripción, aparecen fracciones que es necesario aproximarlas a valores enteros, y en segundo lugar, que “*a completely stable or permanent constituency is one in which its membership does not change between elections*”<sup>234</sup>, lo que en la generalidad de los casos no se produce. De hecho, debe admitirse como necesaria la revisión regular de los límites de las circunscripciones, por lo que concordamos con D. Nöhlen<sup>235</sup> cuando sostiene que los cambios en su tamaño pueden implicar un cambio del sistema electoral de un país. Junto a esto hay que recordar, además, que las

---

<sup>234</sup> REHFELD, Andrew. *Op. Cit.*, p. 40.

<sup>235</sup> NÖHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Trad. Ramón García Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981, p. 107.

circunscripciones de mayor tamaño se encuentran en las zonas urbanas, no resultando simple analizar el impacto del tamaño sobre factores económicos, sociales y culturales, cumpliéndose lo que A. Rehfeld afirma: “... *the definition of electoral constituencies helps a nation determine the way it comes to understand itself*”<sup>236</sup>, influyendo tal definición, también, en la legitimidad de un régimen político.

Cuestión fundamental dentro de la estructuración del sistema electoral es la identificación de las zonas territoriales de delimitación de las circunscripciones, debiendo distinguirse a una circunscripción así descrita de una autonomía territorial, configurada ésta, no para servir de base del cómputo de votos como aquélla, sino para que se ejerza el autogobierno en su interior. Ahora bien, si bien la representación política suele definirse según dónde vivan los electores –por la legitimidad que se supone provee-, es decir, si bien hay una asociación con el territorio, lo esencial en las circunscripciones electorales es que no necesitan ser definidas por este elemento, pues su elemento constitutivo son los electores y la forma cómo son agrupados para la votación. En tal razón, como señala A. Rehfeld, puede existir cierta voluntariedad en la conformación de las circunscripciones, sin que ello, sea, en todos los casos, lo preferible.

Pues bien, las circunscripciones especiales, lo son, porque el reparto de puestos se da en fases sucesivas (por lo general dos), o porque es acumulado, o porque se atiende a determinadas circunstancias, entre las cuales se incluyen la residencia en el extranjero de nacionales del país en cuestión, y la existencia de minorías. En virtud de la posibilidad de la aludida voluntariedad, las personas pueden encuadrarse en un grupo que es constituyente de una circunscripción, ya sea por la adscripción –como podría producirse en el caso de las etnias-, o tan solo por el lugar de residencia, cuando es el territorio el criterio de delimitación, que no de determinación de la circunscripción. Sobre esto último, A. Lijphart y B. Grofman sostienen que “*the simplest method of guaranteeing the representation of ethnic minorities is the institution of districts on the basis of ethnic criteria instead of, or in addition to, the more familiar geographic criteria. This requires the registration of voters on separate ethnic rolls.*”<sup>237</sup>

---

<sup>236</sup> REHFELD, Andrew. *Op. Cit.*, p. 7.

<sup>237</sup> GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Op. Cit.*, p. 116.

Resumimos las ideas hasta ahora planteadas sobre este elemento del sistema electoral con una pregunta: ¿qué es una circunscripción electoral especial o específica? Una circunscripción tal, como puede ser una indígena, es el conjunto de electores -exclusivamente indígenas para este supuesto- de cuyos votos se obtendrán los resultados para la distribución de escaños a ser ocupados únicamente por sus representantes, asegurándose así un número fijo de puestos en las instancias de que se trate.

Esta definición hace comprensible que un específico diseño de las circunscripciones electorales haya sido la estrategia empleada en Estados Unidos para lograr que candidatos afroamericanos y latinos sean elegidos representantes, que en Nueva Zelanda existan circunscripciones especiales maoríes –experiencia habitualmente mencionada por A. Lijphart-, y que en Colombia hayan sido reservados asientos parlamentarios para los indígenas. Estos casos sirven al presente trabajo para extraer algunas premisas a tomar en cuenta en el análisis de los sistemas electorales de Perú y de Bolivia, en tanto poseen características consideradas emblemáticas para sociedades fragmentadas, como pueden ser aquellas en las que viven PPII. Reiteramos, empero, que la diversidad no implica necesariamente fragmentación.

En tanto en torno a la medida estadounidense se hará referencia más adelante, en este mismo sub-apartado, mencionaremos brevemente a continuación los casos de Nueva Zelanda y Colombia, empezando por el primero de ellos, donde rige desde 1993 un sistema mixto proporcional como el alemán<sup>238</sup>. Pues bien, también en dicho año se emitió una norma especial para la representación de los nuevos descendientes del pueblo indígena maorí, de manera que a los sesenta distritos legislativos generales, esta norma añadió cinco distritos maoríes, los cuales, geográficamente definidos, cubrían un distrito electoral general, debiendo rediseñarse todos ellos después de cada censo nacional, esto es, cada cinco años. Por esta razón, en el proceso electoral de 2011 los distritos maoríes fueron siete. Aquella norma también dispuso que cualquier elector descendiente de maoríes podía inscribirse en los registros electorales generales o en el registro maorí para distritos

---

<sup>238</sup> Este sistema reemplazó al hasta entonces vigente sistema mayoritario de estilo Westminster -siguiendo la denominación que atribuye A. Lijphart a sus modelos de democracia- y que fue sometido a referéndum en noviembre de 2011 a fin de consultar a sus ciudadanos no solamente si debía mantenerse para la elección de los miembros de la Cámara de Representantes, sino también, en caso ello fuera rechazado, qué sistema preferirían, incluyéndose alternativas en las cédulas. Este referéndum se llevó a cabo conjuntamente con las Elecciones Generales, y, al no superarse el 50% de los votos válidos emitidos (42.2%), el sistema mixto se ha mantenido aunque con la obligación de su revisión a fin de ser mejorado. Cabe apuntar que esta consulta sobre el eventual cambio del sistema mixto no implicaba cambio alguno en la representación maorí.

electorales maoríes, según su voluntad, reuniéndose esta manifestación con la información del censo para permitir a la oficina estatal de estadísticas calcular la población electoral de cada isla del norte y del sur, el número de distritos electorales generales a que la isla del norte tiene derecho (la isla del sur fija un número de asientos), y la población maorí que votaría. Es de señalar que la Cámara de Representantes está conformada por 120 miembros, 67 de ellos elegidos por distritos uninominales y 53 en lista cerrada nacional, y que cada elector tiene dos votos: uno para el partido y otro para la *single-member constituency*.

El diseño de las circunscripciones neozelandesas es efectuado por una comisión especial integrada por miembros políticos y no políticos y, aunque pueda pensarse que tal circunstancia podría originar tensiones internas –como en efecto ha sucedido–, los procedimientos se hallan tan fortalecidos que no han sido dominados por intereses particulares. En cuanto a los resultados de su aplicación, es de destacar empero que, luego de las primeras elecciones bajo este nuevo sistema, realizadas en 1996, se advirtió que aunque el número de parlamentarios maoríes aumentó a trece, aquellos elegidos por listas específicas fueron la mitad de los que finalmente se eligieron siguiendo las listas generales. Sea como fuere, desde dicha elección hasta la de 2008, el número de parlamentarios maoríes por listas específicas se elevó de cinco a ocho, lo cual significó también una variación del número total de parlamentarios desde 1996<sup>239</sup>.

En el caso de Colombia, la reserva de asientos para indígenas ha sido reconocida constitucionalmente para su representación tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes. El Artículo 171 de la Constitución Política colombiana establece que dos senadores son elegidos por las comunidades indígenas en circunscripción especial nacional, de manera que se trata, no de circunscripciones como las de Estados Unidos o de Nueva Zelanda, en las que prima, en una el lugar de residencia y en otra la inscripción voluntaria, sino de circunscripciones en las que los indígenas son tomados en su conjunto, sin que se analice su ubicación territorial particular. En otras palabras, en Colombia, el territorio no ha sido un factor determinante para la creación de esta circunscripción especial. Así las cosas, dependiendo de las zonas del país en las que dichas comunidades se

---

<sup>239</sup> Así, en las elecciones de 1996, 1999 y 2002, el número se mantuvo en 120, en las de 2005 fue 121, en la de 2008, 122, y en la de 2011, 121. Para mayor detalle, *Vid.* Ministry of Justice's Chief Electoral Office's. Disponible en <<http://www.electionresults.govt.nz/>>. [Consulta: 15-10-2011].

encuentren, un candidato indígena del sur, con sus particulares comunidades, podría competir con otro del norte, el cual también posee sus propias comunidades, disputándose ambos un mismo escaño. Esto significa, evidentemente, que la *comunidad* –siguiendo el término que la Constitución colombiana utiliza- que posea el mayor número de indígenas en el país será la que tenga mayores posibilidades de ubicar a su candidato entre los ganadores, sin importar dónde se localicen. En lo que respecta a la Cámara de Representantes, el Artículo 176 de la Constitución Política colombiana establece que la ley podrá establecer una circunscripción especial –un asiento reservado- para asegurar la representación de *grupos étnicos*, dejando de lado el término *comunidad indígena* empleado respecto de la conformación del Senado. Es de destacarse que entre quienes conforman los grupos étnicos, la Constitución no incluye a los afrodescendientes, quienes tienen sus propios escaños reservados. Al igual que en el caso del Senado, la circunscripción es nacional.

En el mismo sentido que para la determinación de los grupos minoritarios en un Estado, se ha cuestionado la definición de los grupos beneficiarios de estas circunscripciones electorales especiales, argumento extensible a los destinatarios de las cuotas de participación electoral: “*what moral principles purportedly give groups the right to form a separate electoral constituency within a nation?*”<sup>240</sup> A. Rehfeld enumera hasta diez justificaciones normativas de las que se han valido los gobiernos representativos para establecer circunscripciones especiales<sup>241</sup>, encontrándose entre ellas, el contrato social entre grupos –que asume un alto grado de homogeneidad entre sus miembros-, la no asimilación a una nación, las comunidades de intereses, la protección de un grupo y el logro de objetivos estrictamente electorales. Señala que algunas de ellas están sustentadas en razón de los derechos de las personas y otras en razones puramente instrumentales, no excluyéndose ninguna entre sí. Agrega que los *grupos étnicos* aludidos por W. Kymlicka –recuérdese la identificación que él hace con la inmigración contemporánea- pueden reclamar el establecimiento de una circunscripción basándose, más que en la representación del grupo, en su *protección* y en la comunidad de intereses que los une, siendo ésta una muestra de que dos tipos de justificaciones pueden presentarse simultáneamente. Cita como ejemplos de grupos a los que en Estados Unidos puede aplicarse esta medida, a los negros, hispanos y judíos.

---

<sup>240</sup> REHFELD, Andrew. *Op. Cit.*, p. 47.

<sup>241</sup> *Ibid.*, p. 46. El autor admite que pueden existir más justificaciones.

Para el caso particular de poblaciones indígenas, A. Rehfeld sostiene que la principal justificación de una circunscripción especial es evitar la asimilación, la misma que, en el fondo, implica mantener lo distintivo del grupo<sup>242</sup>. “*The emerging data that legislatures with highly homogeneous districts are paradoxically far more likely to pass legislation at odds with the purported interests of those minorities for whom those districts were created*”<sup>243</sup>. De ahí que coincidamos con Eguzki Urteaga<sup>244</sup> cuando sostiene que en la práctica, y tal como se halla organizada la sociedad, además del objetivo de reducir las desigualdades, la discriminación positiva puede favorecer la emergencia de una élite, la cual terminaría actuando como dirigente de modelos positivos de identificación.

Aun cuando nos causa gran interés cada una de las razones que A. Rehfeld presenta para la constitución de circunscripciones, en virtud del objeto de este trabajo no podemos abordar cada una con detenimiento, destacando sin embargo que no consideramos conveniente utilizar como criterio para su establecimiento a la existencia de comunidades de intereses *per se*, pues puede relativizar la importancia de la adopción de este tipo de medidas, cuando no desvirtuarla, en tanto tal clase de comunidades, al fin y al cabo, lo son todas.

De otro lado, así como sucede con la representación territorial, el establecimiento de circunscripciones electorales también debe respaldarse en el valor igual del voto. Esto significa que cuando hay circunscripciones electorales especiales, su delimitación debe asentarse en trazados naturales, es decir, la distribución y redistribución de puestos debe evitar el reajuste de los límites con fines ajenos a la igualdad de la representación. Lo que se busca es evitar el denominado *gerrymandering*, que implica la deformación interesada del sistema electoral a través del intento de alterar las oportunidades electorales de los candidatos con la delimitación manipulada de las circunscripciones. Es conveniente detenernos en el *affirmative gerrymandering*, basándonos para ello en el caso de la circunscripción electoral de Estados Unidos a la que nos habíamos referido líneas atrás: el *North Carolina's 12th congressional district*. Antes debe recordarse que al implicar una acción afirmativa, podría suponerse que la distorsión que genera, en tanto atendería al principio de igualdad en los términos que venimos trabajando desde la igualdad diferenciada, es aceptable sin más. Sin embargo, como definimos en su momento, en tanto

---

<sup>242</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>243</sup> *Ibid.*, Loc. Cit.

<sup>244</sup> URTEAGA, Eguzki. *Op. Cit.* p. 192.

para cada supuesto de acciones afirmativas cabe remitirse al test de ponderación, habrá que estudiar las características específicas de la medida y sus efectos sobre el grupo al cual va dirigida, sobre quiénes podrían resultar perjudicados, y sobre el respectivo sistema electoral.

Pues bien, durante cien años, los electores afroamericanos de Carolina del Norte constituyeron principalmente dos distritos electorales de los ocho que la componían, representando una minoría básicamente numérica. Comprobándose con el censo de 1990 que la población negra de dicho estado conformaba el 22% de la población total, y al amparo de una interpretación de la Ley de Derecho al Voto de 1965 -cuyo objetivo principal era garantizar el acceso equitativo a las urnas-, se creó en 1992 el *North Carolina's 12th congressional district*, en el que el 64% de su población pertenecía a dicho colectivo y que territorialmente terminó siendo largo y estrecho, abarcando 160 millas y 13 condados<sup>245</sup>, con una población negra ligeramente concentrada en el norte.

El caso de Carolina del Norte constituye un referente litigioso en Estados Unidos en temas de redistribución, y ha dado lugar a la denominada *Doctrina Shaw*, derivada de la sentencia de la Corte Suprema en el caso *Shaw v. Reno* (1993)<sup>246</sup>, iniciado por electores blancos del estado por considerar que se privilegiaba el voto de los electores negros. En dicha sentencia, la Corte Suprema, sin pronunciarse sobre la validez jurídica de la concreta redistribución, señaló que el *racial gerrymander* podía, en algunas circunstancias, violar la *Equal Protection Clause*, por lo que reenvió el caso a la Corte del distrito a fin de que determinara si el diseño se había basado en la raza y de ser así, si dicho *gerrymander* resultaba “*narrowly tailored to further a compelling governmental interest.*” No obstante, también aceptó que cuando “*... members of a racial group live together in one community, a reapportionment plan that concentrates members of the group in one district and excludes them from others may reflect wholly legitimate purposes. The district lines may be drawn, for example, to provide for compact districts of contiguous territory, or to maintain the integrity of political subdivisions ... (in this way) race-based districting, as a response to racially polarized voting, is constitutionally permissible only when the State employs sound districting*

---

<sup>245</sup> El censo del año 2000 reveló que los cambios demográficos hicieron que dicho distrito tuviera una población afroamericana del 35%, alterándose nuevamente su forma a fin de hacerlo minoritario, dividiendo para tal efecto a dos condados.

<sup>246</sup> ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA. Caso *Shaw v. Reno* (1993). Disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?navby=case&court=US&vol=509&page=630>>. [Consulta: 15-10-2011].

*principles, and only when the affected racial group's residential patterns afford the opportunity of creating districts in which they will be in the majority.*”<sup>247</sup> (El subrayado es nuestro). Esta última afirmación es básica para nuestra tesis.

Las críticas en torno a medidas como el *affirmative gerrymandering*, apoyándose siempre en la afectación del principio de igualdad, adquieren especificidad al enarbolarse argumentos como el de *apartheid* político o guetos electorales, en tanto puede implicar un plan de redistribución retorcido que, en el caso de aquella circunscripción de Carolina del Norte, privilegie el color de la piel antes que la vinculación que otorga a los electores, por ejemplo, la residencia. La opinión de la Juez O’Connor, consignada en dicha sentencia, es clarificante al respecto: “*A reapportionment plan that includes in one district individuals who belong to the same race, but who are otherwise widely separated by geographical and political boundaries, and who may have little in common with one another but the color of their skin, bears an uncomfortable resemblance to political apartheid.*”<sup>248</sup> Todo esto sin contar con los efectos políticos vinculados como el que en los distritos contiguos a Carolina del Norte se acentuara la preferencia por el Partido Republicano, pues aquellas medidas fueron promovidas y respaldadas por el Partido Demócrata. En consecuencia y, en general, corresponde concluir la necesidad de enfocarse no solo en la forma de la circunscripción sino, sobre todo, en el impacto político de la medida, en el que también pesa el que, después de casi un siglo, resultaran elegidos por dicho estado, por primera vez, dos afroamericanos. El tema pues, no es simple.

Con lo expuesto, creemos que debe ser matizada la afirmación de A. Lijphart de que la creación de circunscripciones electorales con criterios étnicos más que geográficos es la manera más simple de garantizar la representación de estos grupos<sup>249</sup>. Considerando dicha alternativa como extensible al caso de los indígenas, añadimos que inclinarse por la opción geográfica supone tener la certeza de que no existen más grupos, a los cuales se dirige la medida, fuera del espacio pensado para su diseño, lo cual, obviamente, implica asumir el riesgo de exclusiones cuando no se posee un adecuado sistema de identificación y

---

<sup>247</sup> En el caso *Miller v. Johnson* (1995), se sentó el precedente por el cual los electores deberían ser tratados como individuos, más que como miembros de un grupo racial. Vid. ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA. Caso *Miller v. Johnson* (1995). Disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=000&invol=u10268>>. [Consulta: 10-10-2011].

<sup>248</sup> Opinión de la Juez O’ Connor en el caso *Shaw v. Reno*, disponible en <<http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?navby=case&court=US&vol=509&page=630#15>>. [Consulta: 15-10-2011].

<sup>249</sup> GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Op. Cit.*, p. 116.



ubicación, riesgo que también se presenta en las cuotas de participación electoral si se exige a sus destinatarios, para formalizar su candidatura, el asentamiento, residencia u otro criterio estrechamente vinculado con el territorio.

Con todo esto, adoptamos la afirmación de Donna Lee Van Cott<sup>250</sup>, la cual, sumada a lo determinado en la sentencia del caso *Shaw v. Reno*, resultan esenciales para este trabajo: allí donde las minorías son poblacionalmente pequeñas y altamente dispersas, tienen más posibilidades de obtener asientos en circunscripciones –no especiales- con un gran número de cargos a elegir, y, allí donde las minorías se hallan concentradas geográficamente y constituyen la mayoría de la población, tienen más posibilidades de obtener puestos elegibles en circunscripciones que se corresponden con sus fronteras territoriales.

Sin olvidar que, como se mencionó, mantener absolutamente equilibrada la relación población-representante en todas las circunscripciones electorales es una tarea muy difícil, es de precisar que con las circunscripciones especiales tampoco se garantiza la proporcionalidad pura. Además, el diseño de las circunscripciones electorales, especiales o no, debe considerar tanto el objetivo de facilitar a los ciudadanos la emisión del sufragio - de tal forma que les sea asequible el traslado al lugar donde habrán de sufragar-, como facilitar a la autoridad la tarea de recolección y cómputo de votos.

Finalmente, y confrontando circunscripciones especiales con cuotas de participación electoral, cabe decir que mientras las primeras aseguran la selección de candidatos de un determinado colectivo -aun cuando la competencia se dé entre ellos-, dependiendo el número de representantes solamente de la regulación pertinente, las segundas no siempre tienen tan asegurado resultado. Aunque no existe *“suficiente evidencia empírica que compruebe que, en general, la cuota podría funcionar mejor en un sistema de listas cerradas, sí puede advertirse que una de sus ventajas es asegurar un mínimo de representación que no logra el sistema de listas abiertas ni aquél que, teniendo listas cerradas, combina su funcionamiento con la opción del voto preferencial”*<sup>251</sup>. El primero de esos supuestos, la lista cerrada, se presenta en Bolivia cuando se trata de circunscripciones plurinominales, y el último de ellos, en Perú, y veremos en los capítulos respectivos que la afirmación de esta

---

<sup>250</sup> VAN COTT, Donna Lee. *From movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University Press, 2005, p. 31.

<sup>251</sup> DELGADO SOTILLOS, Irene. *Op. Cit.*, p. 151.

autora no se confirma en el caso de los indígenas elegidos en los últimos años, sobre todo en Perú. Sea como fuere, es sabido que si a las listas cerradas se le añade el mandato de ubicación, entonces las cuotas alcanzarían un mayor efecto, sin que las reglas sobre la estructura del voto de los electores y las características de la competencia a la que deberá ingresar un indígena con aquellos candidatos que no lo son, dejen de influir en el resultado.

En lo que concierne a la **fórmula electoral**, el tercero de los elementos del sistema electoral considerado en este trabajo, basta con indicar que implica la transformación de votos en cargos públicos, siendo en estricto el método matemático que traduce dichos votos en una determinada distribución de poder político, decidiéndose así quiénes son los vencedores. En los capítulos siguientes se analizarán los métodos escogidos por los países objeto de estudio para los procesos electorales parlamentarios, y serán relacionados con las características definidas para los otros elementos del sistema electoral, teniendo en cuenta que “*más allá de las clasificaciones teóricas, se impone la verificación empírica de la operatividad real de un sistema.*”<sup>252</sup>

Además de los elementos del sistema electoral tratados, suele incluirse a la barrera, umbral o valla electoral, que es –como se sabe– una cláusula en cuya virtud se establece un umbral mínimo de votos por debajo del cual no se participa de la distribución de puestos, por lo que termina siendo una barrera artificial que se diferencia de las fácticas naturales, constituidas principalmente por el tamaño de las circunscripciones. A efectos de nuestro trabajo, privilegiamos, empero, el estudio en los siguientes capítulos de los tres primeros elementos desarrollados debido a su adecuación con políticas estatales *a favor* de PPII y minorías como las nacionales o étnicas, cosa que no siempre sucede con el establecimiento de una barrera electoral, la cual puede ser asumida incluso como un obstáculo<sup>253</sup> para que agrupaciones como las propias de aquellos colectivos obtengan representación en el Parlamento, más aun si, por un lado, dicha barrera se formula atendiendo al cómputo a nivel nacional, y por otro, aquella población se halla dispersa en todo el territorio.

---

<sup>252</sup> FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La representatividad de los sistemas electorales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994, p. 71.

<sup>253</sup> El tema no es simple. El establecimiento de una barrera electoral suele generar controversia porque deja de lado en la distribución de puestos a las agrupaciones que, aun obteniendo un número importante de votos, por condiciones propias de la barrera, no superan el porcentaje exigido, lo que en la práctica se traduce en la eliminación en esta distribución de las agrupaciones más pequeñas, entre las que se encuentran las indígenas que no tengan alianzas con partidos políticos fuertes. La finalidad de este tipo de medidas, sin embargo, suele identificarse con el fortalecimiento del sistema de partidos y hacer posible la gobernabilidad, cuestiones que han sido mayoritariamente atendidas por los Tribunales Constitucionales ante las demandas de inconstitucionalidad planteadas en diversos países.

Con lo manifestado hasta aquí, queda claro que la combinación de los modos en que pueden expresarse cada uno de los elementos del sistema electoral permite construir un sistema electoral particular. Un sistema que tiene entre sus funciones a la representación y que, sin embargo, siendo importante en el desarrollo del sistema político en general, y del sistema de partidos en especial, se asume relativizada por otros factores entre los que se encuentran el desarrollo y estructura sociales, la cultura política, las relaciones de poder existentes y el patrón de comportamiento de las élites.

## 1.5 LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE INDÍGENAS

Como se sabe, la discriminación contra los PPII y la mayor parte de las minorías ha andado por la separación entre lo público y lo privado, habiéndose comprobado que *“en buena medida, la movilización y (su) lucha ... se articulan frente a dinámicas seculares de exclusión de los espacios (públicos) de decisión.”*<sup>254</sup> Sobre todo respecto de los indígenas y las minorías étnicas, lo que se ha apreciado es la presión de que sus manifestaciones culturales sean reservadas al ámbito familiar o comunal, no siendo ajenos estos hechos a los Estados latinoamericanos, los cuales, a pesar de poseer un alto nivel de compromiso con los diversos instrumentos internacionales sobre los derechos de los PPII, de acuerdo con Sheryl Lightfoot –quien se basa en los Informes del International Work Group for Indigenous Affairs-, *“all (of them) show the highest rate of under-compliance...”*<sup>255</sup>

Esta exclusión de los espacios públicos contrasta con lo dispuesto, por ejemplo, por el Artículo 18 de la Declaración de 2007, el cual establece no solo la participación de los PPII en las decisiones estatales que les afecten, sino que ella ha de realizarse por medio de representantes elegidos, *“de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”*. Es más, el Artículo 20 destaca tal participación como condición necesaria para decidir sobre el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, lo cual debería conducir a comprender la necesidad de *“asegurar su participación dentro de los procesos de toma de decisión a nivel nacional.”*<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> APARICIO WILHELMI, Marco. Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Declaración de Naciones Unidas. En: BERRAONDO, Mikel (coord.). *La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Barcelona: Alternativa, 2008, p. 36.

<sup>255</sup> LIGHTFOOT, Sheryl. Emerging international indigenous rights norms and “over-compliance” in New Zealand and Canada. *Political Science*, Vol. 62, Núm. 1, (junio 2010), p. 90.

<sup>256</sup> KYMLICKA, Will. *La política vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003, p. 133.

En efecto, no obstante los reconocimientos constitucionales e internacionales, lo cierto es que, en la práctica, los indígenas tienen que articular sus relaciones con el Estado no tanto desde sus territorios –fundamento de sus derechos, como recoge el Artículo 13 del C169 OIT-, ni desde sus propias formas de desarrollo vital, sino “*a partir de la interrelación cultura-clase-poder político...*”<sup>257</sup>. En este sentido, cumplir con los procedimientos tradicionales mayoritarios seguiría constituyendo la posibilidad más fuerte de concretar su representación política ante instituciones como el Parlamento.

Ahora bien, constituyendo la representación política una esencial manifestación de la democracia liberal, seguimos a A. Pérez Luño cuando se pregunta “*¿cómo el Estado de Derecho que surge para tutelar constitucionalmente el pluralismo y los derechos humanos, que tienen una de sus insoslayables raíces en el principio de la tolerancia, pueden imponer una determinada visión del mundo?*”<sup>258</sup> Traslado al tema que venimos refiriendo, ¿por qué tiene que ser únicamente ese tipo de representación? O, en definitiva, ¿por qué la representación?

La realidad ha demostrado que algunos (o muchos) PPII emplean sistemáticamente ciertos mecanismos de representación liberal para hacer llegar sus demandas a los Estados, siendo la participación en procesos electorales uno de ellos. Desde esta perspectiva, algunos podrían sostener que dichos pueblos han *aceptado* tales reglas de juego. Sin entrar a analizar cuánto de voluntario ha habido en ello, lo relevante, en nuestra opinión, es que no solo los instrumentos internacionales vigentes que les reconocen derechos políticos particulares, sino además la práctica histórica de sus propios procedimientos de elección de líderes, abren una vía de diálogo con la representación liberal, de manera que la idea de sujeción de un sistema por otro, al menos, puede quedar debilitada. Rescatamos nuevamente la importancia del principio de igualdad y de las bases del Estado democrático y social de Derecho. Porque como afirma el citado autor barcelonés, en dicho Estado “*no cabe una ‘tiranía de valores’.*”<sup>259</sup> La salida es entonces el consenso.

---

<sup>257</sup> NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 29, Núm. 87, (setiembre-diciembre 2009), p. 258.

<sup>258</sup> PÉREZ LUÑO, Antonio. Derechos humanos y Constitucionalismo en la actualidad: ¿Continuidad o Cambio de paradigma? En: *Derechos humanos y Constitucionalismo ante el tercer milenio*. Madrid: Marcial Pons, 1996, pp. 45.

<sup>259</sup> *Ibid.* Loc. Cit.

¿Cómo conectar ambas visiones sin que se anulen? Algunos autores han propuesto el ejercicio de una *ciudadanía diferenciada*<sup>260</sup>, la cual, evidentemente, no asume a la ciudadanía como criterio de uniformización de las personas en pos de la absoluta igualdad formal, como propugnaban tanto el Consejo Constitucional francés -siguiendo la tradición política del país desde la Revolución de 1789- como los propulsores de la idea de nación cívica, sino más bien enriquecer su significado, de modo que pueda remitir a un sentido de unión y complementariedad. En concreto y respecto al Parlamento, nuestra atención en la definición de un elemento de conexión se enfoca en la posibilidad de elección de representantes indígenas de acuerdo con sus propias reglas e instituciones, y que éstos, así elegidos, sean los que desempeñen el cargo en dicha instancia estatal. Ello, sin dejar de reconocer que dicho nexo no se agota aquí sino que ha de proyectarse al ejercicio del poder<sup>261</sup>, aunque en este trabajo nos centremos solo en lo primero. Como afirma Luis Verdesoto, “estas dos formas de ciudadanía tienen cabida dentro de una forma pública común que puede construirse (considerando que) desde el punto de vista institucional, la coexistencia normativa y de prácticas no conduce inexorablemente a la primacía de una u otra forma, ... la cohabitación de las dos formas debe cumplir con el objetivo básico de la interculturalidad.”<sup>262</sup>

Sobre este asunto cabe traer a colación un punto mencionado en el sub-apartado 1.4.2 a fin de que sea cerrado, el mismo que puede plantearse con la siguiente pregunta: ¿representante indígena o representante de los indígenas? Indicamos entonces que aunque al derecho de representación política pueda reconocérsele una dimensión colectiva si se corresponde con una representación de grupo –como sucede con las cuotas de participación electoral o con las circunscripciones electorales específicas-, también existe una dimensión individual, la cual podría permitir que los indígenas voten por un candidato no-indígena. Pues bien, cerramos el punto señalando que, sin desconocer dicha posibilidad, mientras en este trabajo nos inclinamos por un concepto como la ciudadanía diferenciada, optamos por una idea de representación grupal y por consiguiente en la idea

---

<sup>260</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro. Estado plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas. En: GARCÍA LINERA, Álvaro; TAPIA MEALLA, Luis; y, PRADA ALCOREZA, Raúl. *La transformación pluralista del Estado*. La Paz: Muela del Diablo, 2007, p. 64.

<sup>261</sup> Un ejercicio que mientras en la democracia liberal está sostenido por la delegación, en la asignación de recursos y en un sistema de rendición de cuentas, en la *democracia indígena* está sostenido en el prestigio, tiene menos facultades de asignación y está basado en mecanismos de control social antes que en mecanismos del sistema político.

<sup>262</sup> VERDESOTO, Luis. *El proceso constituyente en Bolivia: A horcajadas entre la nación y sus partes*. 2ª ed. La Paz Friedrich Ebert Stiftung, 2005, p. 103.

de que el representante, o es indígena, o incluso puede no serlo, pero ello debido a que los indígenas, en tanto colectivo, lo han decidido así. El caso de La Paz, como se verá en el Capítulo 3, será ejemplar a este respecto. Es en este sentido que en esta tesis asumimos el término *representante indígena*, al cual, por esta misma razón, preferimos frente al de representante de los indígenas.

Si bien la idea de una ciudadanía diferenciada puede parecer ideal, no debería serlo si se considera que en un Estado democrático y social de Derecho, al menos en principio, el desarrollo de, por ejemplo, un proceso propio de elección de representantes indígenas, difícilmente podría resultar ilegal o, incluso, antijurídico. Una compatibilización de esta naturaleza no es solo útil, sino necesaria, pues como afirma Luis Díez-Picazo, “*si hay derechos fundamentales que, en la tradición del constitucionalismo, han sido siempre vistos como propios únicamente de los ciudadanos, éstos son los derechos políticos.*”<sup>263</sup> Ahora bien, no ignoramos que dichos procedimientos, en tanto fundamentalmente no escritos, pueden originar algunas trabas, como también se verá en el Capítulo 3.

En este trabajo pretendemos pues, además, estudiar los mecanismos de los que se han valido los indígenas para acceder al Parlamento, identificando –de ser el caso- el previo cumplimiento de procedimientos propios o del seguimiento únicamente de las vías establecidas por los Estados. Y es que lo que parece “*indispensable (es) ofrecer unos mecanismos de integración política que favorezcan unas lealtades compartidas a las naciones de diferente naturaleza que desarrollan su vida en el mismo territorio.*”<sup>264</sup> La idea sería “*trabajar un demos, no como una nación política sino como una comunidad política, por tanto susceptible de ser producida como articulación plurinacional de una sociedad culturalmente plural.*”<sup>265</sup> Referida a sociedades multinacionales, esta afirmación es aplicable a sociedades como la peruana y boliviana, con PPII en ellas. La complementariedad, parece entonces, básica.

---

<sup>263</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Op. Cit.* p. 398.

<sup>264</sup> BLAS GUERRERO, Andrés de. *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>265</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 65.

### 1.5.1 LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA DE INDÍGENAS

Este apartado tiene el propósito de vincular la representación parlamentaria con la situación particular de los indígenas, advirtiendo que si bien la representación política dentro de un Estado puede darse en el Ejecutivo, sea a través de un presidente elegido directamente, de un primer ministro elegido indirectamente -supuesto éste más europeo-, o a través de monarcas, jueces o funcionarios administrativos (como los embajadores), la construcción institucional de los Estados modernos se apoya, al menos idealmente, en la concepción del Parlamento como eje del sistema, al asumirse como el espacio de la deliberación pública por excelencia. Y Perú y Bolivia no son ajenos a ello. Aquí se encuentra el origen de nuestra opción por centrar este trabajo en la representación parlamentaria; porque a grandes rasgos y en términos simples, constituye el ámbito en que, en principio, son los propios ciudadanos –entendida la ciudadanía en términos amplios, como se indicó líneas arriba- quienes, a través de sus representantes, adoptan las decisiones estatales que les afectan.

En nuestra inclinación por desarrollar la representación en el Parlamento influyó también el que constituya un indicador –por tanto, medible y evaluable- de uno de los índices que integran el Índice de Desarrollo Humano, el cual, trabajado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en adelante PNUD, no se limita al análisis del producto interno bruto de un país para evaluar su progreso medio, sino que toma en cuenta además otros criterios que completan las dimensiones básicas del desarrollo humano: el disfrute de una vida larga y saludable, el acceso a la educación, y un nivel de vida digno. El índice al cual nos referimos es el Índice de Desigualdad de Género (IDG), extensible –teóricamente- a otros grupos discriminados, pues muestra la pérdida en desarrollo humano que se produce por la desigualdad –en el caso, entre logros de mujeres y hombres- en ciertas dimensiones<sup>266</sup>. Uno de los indicadores del IDG es la *participación en escaños parlamentarios*, habiendo destacado el PNUD, en sus últimos Informes Anuales sobre Desarrollo Humano, que el *empoderamiento* que se halla implícito se concreta cuando son los sujetos involucrados quienes deciden sobre sus intereses y sobre sus vidas, asumiendo la participación en un valor en sí mismo. No obstante lo dicho, hay que reconocer que, al igual que con la idea de representación simbólica, el Índice de Desarrollo Humano termina centrándose más en el

---

<sup>266</sup> Dichas dimensiones son salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral.

acceso que en el desempeño o el bienestar, puntos éstos que no tomamos en cuenta en el trabajo.

Deteniéndonos en el derecho específico de los PPII de participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afecten, seguimos a Raquel Yrigoyen<sup>267</sup> cuando afirma que, considerando el desarrollo del Derecho internacional y constitucional actuales, implica a su vez, al menos, cuatro tipos de derechos: a) Decisión autónoma de su modelo de desarrollo; b) Participación en todo el ciclo de las políticas; c) Consulta previa a medidas legislativas o administrativas concretas; y d) Consentimiento, previo, libre e informado cuando pueden ponerse en riesgo derechos fundamentales de los pueblos, como la integridad o el modo de vida y desarrollo. Y el acceso a la representación parlamentaria formaría parte del segundo derecho en la medida en que consiste en la intervención de los PPII en todas las fases del ciclo de elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de desarrollo nacional o regional que les puedan afectar. No solo en la fase inicial, como en el derecho de consulta previa, sino en todo el ciclo. En tal sentido, para la autora, *“en lo procesal, la participación o intervención de los pueblos se puede implementar mediante cupos permanentes en entidades electivas como el Congreso, o administrativas, mediante representantes permanentes, o de modo puntual cuando el Estado va a adoptar ciertas políticas.”*<sup>268</sup> Sumado esto, es decir, los derechos particulares de los PPII, tanto a la idea habermasiana de validez -en la medida que exige la participación de los ciudadanos en el proceso de creación del Derecho para pensar en la aceptación social de las normas- como a la denominada dimensión descriptiva de la representación -en virtud de la cual los/las representantes deben parecerse a los/las representados en términos de signos de identidad compartidos o de una inserción social común-, ratificamos nuestra inclinación por una representación de indígenas, por indígenas y en tanto indígenas.

En lo que concierne a la dimensión territorial de la representación indígena, conviene recordar la sentencia de la Corte IDH de junio de 2005, en el *Caso Yakye Axa*<sup>269</sup>, pues en ella señaló que la tierra representaba un *plus* respecto al derecho indígena de propiedad en

---

<sup>267</sup> YRIGOYEN, Raquel. Derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de los asuntos que les afectan. *Punto medio. Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos*. Año 4, Núm. 4, (octubre 2011), p. 28.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>269</sup> *Vid.* párrafos 146-148. Esta situación no fue abordada en el *Caso Awás Tingni Vs. Nicaragua*, tradicionalmente calificado de emblemático, si bien la Corte IDH fijó importantes alcances al exigir al Estado, entre las acciones reparadoras, adoptar una ley de titulación y demarcación de los territorios indígenas, lo cual conllevaba transformar todo el panorama estatal de distribución y reparto de tierras.



virtud del vínculo estrecho entre su disfrute y el derecho a la vida. En efecto, la Corte IDH reconoció que los territorios indígenas están íntimamente relacionados con la supervivencia de los PPII y sus miembros, su identidad, la reproducción de su cultura, sus posibilidades de desarrollo y el cumplimiento de sus planes de vida. Ratificada esta línea de argumentación en el ya citado *Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, es útil resaltar que la Declaración de 2007 es más interesante en este tema que el C169 OIT, ya que reconoce el derecho de propiedad sobre las tierras y sobre los recursos naturales, obliga a los Estados a este reconocimiento en función de los derechos propios y las costumbres ancestrales de los PPII, y restringe su capacidad de incidencia al reconocer el principio del consentimiento previo, libre e informado, y el tan frecuentemente invocado derecho a la consulta<sup>270</sup>.

Aunque no es solo aquí, en este tema se identifican semejanzas entre Perú y Bolivia en tanto la dimensión territorial de lo indígena superó largamente a la alcanzada por los otros países andinos, Colombia y Ecuador, pues, por ejemplo, a mediados del siglo XIX, sus indígenas seguían estando vinculados significativamente a los *ayllus*<sup>271</sup>, implicando la vigencia de derechos territoriales. Y es que, desde siempre, hay un espacio que pertenece a los indígenas, donde han enraizado sus conocimientos orales cotidianos y los lenguajes rituales, siendo fundamental en la configuración de su identidad<sup>272</sup> y en su relación con el Estado, de modo que cualquier medida que en torno al colectivo se dicte, incluyendo en pos de su representación política, no debería desligarse de aquella dimensión, más aun si su importancia viene siendo realizada por el reconocimiento y el desarrollo doctrinario de la libre determinación.

Apreciada la influencia de la dimensión territorial para los PPII, cabe reconocerla además como elemento de conexión con los modos propios de elección de sus representantes, al estar tan unida al desarrollo de sus formas de vida. Identificado esto, ha de reconocerse

---

<sup>270</sup> El C169 solo llega a afirmar que los Estados deben garantizar estos derechos siempre que puedan, siendo que respecto de los derechos sobre los recursos naturales reconoce directamente que la propiedad de los recursos del subsuelo la tienen los Estados. Además, equipara los conceptos de tierras y territorios a partir de su Artículo 13. El C169 no es pues especialmente importante desde el punto de vista del reconocimiento de los derechos territoriales.

<sup>271</sup> A grandes rasgos puede decirse que el ayllu es una comunidad netamente indígena con características definidas, entre las que se encuentran los vínculos de sangre y su arraigo a un territorio determinado, derivado de tiempos precolombinos y que, con ciertos matices, se mantiene en la actualidad en Perú y en Bolivia, constituyendo en este último país el núcleo en torno al cual se desarrollan algunas organizaciones que reivindicaron la fijación de las circunscripciones electorales especiales. Es pues, el antecedente –y en ocasiones, la base social- de las actuales comunidades indígenas andinas.

<sup>272</sup> ORELLANA MUERMANN, Marcela, y MUÑOZ CORREA, Juan Guillermo (eds). *Comunidades indígenas y su entorno*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1992, p. 11.

asimismo que constituyendo la representación parlamentaria una alternativa concreta en el acceso al poder estatal, ella es solo parte de un plan integral que debería involucrar políticas que en diversos ámbitos corresponde adoptar, respondan o no a enfoques como los expuestos apartados atrás, en tanto la discriminación no solo ha incidido en las posibilidades de los indígenas de acceder al poder sino que se ha proyectado sobre otras esferas vitales.

### **1.5.2 LA RELACIÓN CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Antes de desarrollar este punto debe recordarse que desde finales de la década del setenta hasta inicios de la del noventa, muchos de los países de América Latina pasaron de poseer regímenes autoritarios a poseer regímenes democráticos -si bien mucho de ello significó solo cambios en los procedimientos-, siendo que en el caso de Perú y de Bolivia, dicha transición se produjo a partir de las decisiones de las respectivas coaliciones autoritarias de permitir la participación de los diversos actores sociales y políticos. Parte de ese proceso lo constituyeron las reformas de los mecanismos de representación y participación, en las que se debatieron temas como la fragmentación del sistema de partidos, su estructura interna, y la relación entre el sistema electoral y la forma de gobierno<sup>273</sup>.

Ésos fueron los antecedentes directos de las nuevas reformas que durante la década del noventa y al inicio del nuevo siglo se emprendieron en los países objeto de estudio, y que en el caso de Bolivia se complementaron con la existencia de un modelo en el que cohabitaban partidos antiguos –por ejemplo, el Movimiento Nacionalista Revolucionario- con los nuevos surgidos del proceso de transición –entre ellos el Movimiento de Izquierda Revolucionaria y el Movimiento al Socialismo-, dando lugar a un sistema multipartidista en el que la fragmentación era característica, también debido a la incorporación de nuevos actores que habían estado excluidos, entre los que destacan, por supuesto, los indígenas. En el caso de Perú, los antecedentes se centran en una débil tradición político-partidista que con el pasar de los años derivó, en la casi desaparición de muchas organizaciones políticas, o en su adaptación a fin de lograr su sobrevivencia.

---

<sup>273</sup> El desarrollo de las siguientes líneas toma como base el libro ALCÁNTARA, Manuel; PARAMIO, Ludolfo; FREIDENBERG, Flavia; y DÉNIZ, José. *Reformas Económicas y consolidación de la democracia. Historia comparada de América Latina. 1980-2006*. Madrid: Síntesis, 2006.

El objetivo central de este sub-apartado es identificar aquellos aspectos del sistema de partidos, y las funciones de éstos, que pueden influir en el acceso de colectivos como el indígena al espacio parlamentario. Lo esencial es apreciar la apertura de estas organizaciones y su relación con un funcionamiento democrático, si bien solo vista en términos teóricos y genéricos, presentándose ciertos puntos concretos en los siguientes capítulos. A estos efectos, valga precisar, entendemos el sistema de partidos como el conjunto de interacciones entre partidos en un marco competitivo –lo cual quiere decir, entre otras cosas, que al menos deben existir dos partidos-, en el que, a fin de que sea factible su funcionamiento, se exige regularidad en la actuación y no polarización.

Como se sabe, algunas de las funciones generales tradicionales que se atribuyen a los partidos políticos, en tanto componentes de la sociedad, son la socialización de la política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político; y entre sus funciones institucionales -en tanto constituyen, en sentido amplio, elementos de la organización estatal por su condición de partícipes decisivos en el proceso político-, se encuentran el reclutamiento y selección de élites, la organización de elecciones y del Parlamento, y la composición y funcionamiento del gobierno.

En cuanto a la que –se dice- es una de sus principales funciones generales, la representación de intereses, ha de reiterarse que se produce no solo ante el crecimiento demográfico, sino ante la verificación de que la sociedad en la que *“tiene que transcurrir el proceso democrático es una sociedad organizacional, o sea, no solamente estructurada en pequeñas, medianas y grandes organizaciones nacionales y transnacionales, sino también una sociedad en la que apenas es posible conseguir un bien o un servicio y, en general, realizar un objetivo vital sin la mediación de una o varias organizaciones.”*<sup>274</sup> Esta función asume así tanto la articulación de intereses, es decir, el proceso por el que las personas y los grupos plantean demandas ante quienes toman las decisiones políticas, como su agregación, es decir, el proceso de convertir las demandas en alternativas políticas generales. Es por estas características que dicha función suscita mayor interés, reconociendo, sin embargo, que todas las funciones principales de los partidos políticos, tal como afirma Manuel Alcántara, *“pueden alcanzar matices peculiares que multipliquen sus efectos...”*<sup>275</sup>

---

<sup>274</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial, 1986, p. 74.

<sup>275</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Las tipologías y funciones de los partidos políticos. En: AA.VV. *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal, 2003, p. 41.

La estructura de los partidos puede desarrollarse de “*tal manera que estimule el máximo grado de integración en el sistema político. De esta suerte, los partidos cumplen una función básica de inclusión en el sistema mediante la cual no sólo los ciudadanos se incorporan a la política, sino que lo hacen orgánicamente desempeñando uno de los papeles fundamentales desde la lógica sistémica.*”<sup>276</sup> De esta manera, en tanto intermediarios, además de constituirse en organizaciones con raíces más o menos estables, lo cual les da regularidad, y de reconocer a las elecciones y a sí mismos como instituciones legítimas, es vital su democracia interna, la cual, por sí sola, es considerada una premisa para la estructura democrática de un Estado. Aquí radica nuestro interés en la necesidad de apertura referida líneas atrás. Y en la confirmación, siguiendo a M. García Pelayo, de que “*La democracia de partidos es una adaptación del principio democrático a las nuevas coyunturas históricas ...*”<sup>277</sup>.

¿Qué implica la exigencia de democracia interna? Hacemos nuestro el razonamiento del TCE en su STC 56/1995 (FJ No. 3), del 6 de marzo, el cual interpreta el Artículo 6 *in fine* de la CE<sup>278</sup>, a propósito de la faceta *ad intra* de los partidos y el supuesto de la cuota de género: “*... Puede afirmarse, en conclusión, que ... la exigencia constitucional de organización y funcionamiento democráticos no solo encierra una carga impuesta (para ellos), sino que al mismo tiempo se traduce en un derecho o un conjunto de derechos subjetivos y de facultades atribuidos a los afiliados respecto o frente al propio partido, tendentes a asegurar su participación en la toma de las decisiones y en el control del funcionamiento interno de los mismos.*” De este modo, la democracia interna terminaría actuando como límite a la libertad de autoorganización, constituyendo, en términos de Mercedes Iglesias, una *carga impuesta a los partidos*, “*trasunto de la relevancia de las funciones constitucionales que los mismos son llamados a ejercer ex art. 6 CE.*”<sup>279</sup> Recordemos además que “*los partidos mantienen una capacidad de desarrollar un ‘control de entrada’ (gatekeeping) a la hora de formular la agenda en el proceso de toma de decisiones con respecto a las posibilidades de acceso de los grupos de interés.*”<sup>280</sup>

---

<sup>276</sup> *Ibid.*, Loc. Cit.

<sup>277</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. *Op. Cit.*, p. 41.

<sup>278</sup> Artículo 6 CE: “*Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.*”

<sup>279</sup> IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares, 2008, p. 94.

<sup>280</sup> *Ibid.*, p. 53.

Toda vez que constitucionalmente se ha reconocido tanto en Perú como en Bolivia que el funcionamiento de los partidos políticos es, o debe ser, democrático<sup>281</sup>, en los siguientes capítulos serán expuestos algunos aspectos que este tema presenta, en su relación con los indígenas, sin ignorar que al comprender la necesidad de institucionalizar un sistema de partidos, no obviamos las críticas a la representación política tratadas en el apartado 1.4, ni la pérdida de legitimidad de estas organizaciones ocurrida en las últimas décadas. De hecho, precisamente Bolivia y Perú son dos de los cuatro países de América Latina, junto a Ecuador y Brasil, que presentan *sistemas incoativos*, caracterizados por dejar espacio para la presencia de populistas debido a la falta de identificación partidaria<sup>282</sup>. De ahí que, como sostienen Scott Mainwaring y Mariano Torcal, los sistemas de partidos “*de las democracias y semidemocracias de los países menos desarrollados están marcadamente menos institucionalizados que los de las democracias industriales avanzadas*”<sup>283</sup>, perteneciendo los sistemas de los países de estudio al primer grupo.

Para los citados autores, lo manifestado implica al menos tres grandes diferencias entre las democracias y semidemocracias de los países menos desarrollados y las democracias industriales avanzadas<sup>284</sup>: a) Que las primeras tienen un nivel más alto de volatilidad electoral y menos estabilidad electoral que las segundas, lo cual para el trabajo se traduciría en que tanto el elector peruano como el elector boliviano cambian su voto de una elección a otra, con mayor frecuencia que el elector de un país democrático avanzado; b) Que en las primeras, la conexión entre partidos y votantes es generalmente mucho menos ideológica y programática que en las segundas, lo cual influye en el desarraigo/arraigo de los partidos políticos en la sociedad; y, c) Que en las democracias y semidemocracias de los países menos desarrollados las conexiones entre votantes y candidatos son más personalistas que en las democracias industriales avanzadas, y ello, precisamente, debido al poco arraigo que generan los partidos políticos. Reconociendo

---

<sup>281</sup> En realidad, el texto de la Constitución Política de Bolivia es más claro en este punto, pues su Artículo 210.I establece que “*la organización y funcionamiento de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos deberán ser democráticos*”. La Constitución Política de Perú, en cambio, remite a la ley dicha regulación, en tanto dispone en su Artículo 35 que “*La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos.*” Sea como fuere, lo importante es que ambos Estados asumen que la democracia interna de estas organizaciones es fundamental.

<sup>282</sup> Otras de dichas características son la dificultad de establecer responsabilidades, porque la gobernabilidad es débil, y porque prevalece la persecución de objetivos de corto plazo a pesar de existir costos colectivos altos a largo plazo.

<sup>283</sup> MAINWARING, Scott, y TORCAL, Mariano. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*. Núm. 41, (2005), p. 142.

<sup>284</sup> *Ibid.*, p. 143.

que existe un continuo que va desde sistemas con poco grado de institucionalización a sistemas institucionalizados –por lo que no existe una dicotomía rígida que incluya un sistema absolutamente no institucionalizado-, la conclusión de S. Mainwaring y M. Torcal que valoramos es que la poca institucionalización puede causar efectos fundamentales sobre la naturaleza de la representación y la responsabilidad electoral.

Atendiendo al modo en que son cumplidas las funciones sociales e institucionales antedichas, ha sido establecida una tipología de partidos políticos, entre los que se encuentran los partidos de masas<sup>285</sup>, los partidos *catch all*, los partidos cartel y los llamados nuevos partidos, entre cuyas características se halla la coexistencia de identidades compartidas, las cuales pueden ser étnicas e indígenas. En virtud de la apertura que tenemos como referente, de que los gobiernos latinoamericanos expresaron –al menos inicialmente- reticencia frente a la conciencia étnica surgida con fuerza en la década del noventa, sobre todo en Bolivia, y de que los partidos políticos *clásicos*, enfrascados, en los dos países de estudio, en su idealización, o incluso obstinación, de reconducir todo a una lucha de clases, nos detenemos en las siguientes líneas en los *partidos étnicos*, los cuales conforman un sub-tipo dentro de los nuevos partidos.

Para la definición de *partidos étnicos*, en adelante PÉ, recurrimos a Donna Lee Van Cott porque, entre otras cosas, parte de la realidad latinoamericana. Esta autora señala que un partido étnico es “*an organisation authorized to compete in elections, the majority of whose leaders and members identify themselves as belonging to a nondominant ethnic group, and whose electoral platform includes among its central demands programs of an ethnic or cultural nature.*”<sup>286</sup> El uso del término *étnico*, aclara, se da porque, siendo amplio, refiere también una identidad indígena en tanto étnica, considerando dentro de los alcances de PÉ, además, a las asociaciones que se llaman a sí mismas *movimientos políticos* debido a una deliberada toma de distancia de la connotación negativa de cualquier relación con los partidos políticos. Incluye también a aquellos partidos que incorporan candidatos no indígenas y que forman alianzas electorales con partidos y movimientos sociales no indígenas, en los que, empero, los derechos étnicos y su reconocimiento son centrales en su plataforma, y al menos la mitad de los puestos de liderazgo son ocupados por indígenas.

---

<sup>285</sup> Obviamos desde ya al llamado partido de cuadros, prevaeciente en el siglo XIX y comienzos del XX, que giraba en torno a *notables* y por tanto, en torno al voto censitario.

<sup>286</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 3.

Finalmente, excluye de los alcances del término PÉ a los que tienen una relación de clientelismo dependiente con otros partidos.

Kanchan Chandra sostiene que son ocho los indicadores<sup>287</sup> que permiten clasificar a un partido como étnico, entre los que destacan el nombre de la organización, el discurso, los grupos que votan por él, la composición de sus dirigencias, y el ámbito de acción en que se desenvuelve, recalcando sin embargo que cada uno de ellos puede dar lugar a diversas interpretaciones. Aunque admite que por esta razón resulta difícil definir a los PÉ, más si, a su juicio, no queda claro qué es un grupo étnico ni cómo se determina si un partido representa sus intereses, el autor piensa que son tres los aspectos clave a tomar en cuenta: la particularidad, la centralidad y la temporalidad de la defensa de esos intereses. El primer aspecto implica que, implícita o explícitamente, un PÉ siempre excluye a algún grupo; el segundo aspecto hace alusión al descarte que un PÉ hace de referencias solo periféricas de las categorías étnicas; y el tercer aspecto está relacionado a *“the group or groups that a party speaks for can change across time”*<sup>288</sup>, por lo que un partido puede ser étnico o dejar de serlo con el tiempo. De esta manera, K. Chandra termina apoyándose en las premisas de D. Horowitz sobre los partidos políticos en general: en la práctica, todos sirven a los intereses de un grupo y la composición de su apoyo no es más que una prueba de ello.

Una visión negativa en torno a los PÉ también la encontramos en John Yshiyama, quien sostiene que *“Unlike other political parties, ethnic parties have been widely viewed as ‘unique’ organizations when compared to other party types... (they) do not seek integration into broader national identities. Rather, they limit their appeal to a particular ethnic or regional constituency, and ‘explicitly seek to draw boundaries’ between ethnic ‘friends’ and ‘foes’”*.<sup>289</sup> En tal razón, se une a otros autores que ven a los PÉ como elementos disgregadores que incluso exacerban el conflicto.

D. Van Cott también alude al mantenimiento de las diferencias como parte esencial de los PÉ: *“Ethnic parties form to represent the internal dynamics of ethnic groups as distinct communities and in reaction to other groups in society.”*<sup>290</sup> No obstante, sin admitir

---

<sup>287</sup> CHANDRA, Kanchan. What is an ethnic party? *Party politics*. Vol. 17, Núm. 2, (marzo 2011), p. 155.

<sup>288</sup> CHANDRA, Kanchan. *Op. Cit.*, p. 155.

<sup>289</sup> ISHIYAMA, John. Ethnic parties: Their emergent and political impact. *Party politics*. Vol. 17, Núm. 2 (marzo 2011), p. 147.

<sup>290</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 7.

expresamente –aunque ello parezca de la lectura- que los intereses de un grupo particular pueden desempeñar un papel importante –como, repetimos, sostiene D. Horowitz respecto de todos los partidos políticos, incluidos los PÉ-, esta autora aclara que “*most Latin American indigenous organizations eschew exclusionary rhetoric in order to avoid the common rebuke that their territorial and cultural claims seek to dismember and disunify the country*”<sup>291</sup>. Siguiendo esta premisa, se asume en este trabajo que la afirmación de una identidad no tiene por qué necesariamente plantearse como sostiene J. Yshiyama, es decir, bajo la dicotomía amigo-enemigo, cuestión que sería evidente en el caso latinoamericano, como señala la politóloga estadounidense. De hecho, a partir de esta puntualización, la autora establece diferencias entre los PÉ surgidos en América del Sur y los nacidos en otras partes del mundo, aseverando que los primeros “... *usually do not represent a single ethnic group. Most organize around an aggregate identity as indigenous peoples, an identity composed from numerous distinct indigenous cultures.*”<sup>292</sup> Esta precisión es de gran relevancia y utilidad pues contribuye en favor de la viabilidad de medidas dirigidas a los PPII, sabiendo que la homogeneidad étnica de los miembros del grupo y el énfasis de sus demandas dentro de la plataforma de un partido pueden variar de acuerdo con la región en la que se asienten o con el nivel del sistema político de que se trate. Por tanto, la visión de D. Van Cott sobre los PÉ sudamericanos no se considera negativa en tanto éstos terminan alzándose como actores importantes en la promoción de la adecuación intergrupala.

Dicho esto, tomamos como referencia a Jóhanna K. Birnir<sup>293</sup> en tanto, aludiendo a los PÉ en general, afirma que la identidad étnica sirve como un atajo de información estable pero flexible para la consideración alternativa de políticas, cumpliendo así una función informativa del grupo, por lo que se espera que sus miembros voten por el partido que ellos saben los representa. Es esto precisamente lo que en parte otorga estabilidad a las nuevas democracias que tienen información limitada, confrontándose de este modo el énfasis tradicional de que los grupos étnicos son intransigentes y desestabilizan la democracia, por lo que debe despolitizarse la etnicidad. “*While it is certainly important not to romanticize such novel parties, it is also important not to set the bar too high. As Levitsky*

---

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>292</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>293</sup> BIRNIR, Jóhanna Kristín. *Ethnicity and Electoral politics*. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 7.



*reminds us, the fact that a new party not only survives but also manages to establish itself as a major political force is a significant achievement.”*<sup>294</sup>

Con la exposición hasta aquí hecha, debería ir quedando claro que, tal como afirmaba W. Kymlicka, la politización de los grupos indígenas para la emergencia de un PÉ no solo es inevitable sino necesaria, y se alimenta de los *cleavages* étnicos, unos *cleavages* que en el caso de América Latina se politizaron “*when indigenous social movement organizations mobilized independently of nonindigenous political actors in favor of collective rights for indigenous peoples in massive mobilizations above local level –a process underway in most countries by the 1980s.*”<sup>295</sup> Como se indicó, la democratización vivida en la mayoría de los países de América Latina desde finales de la década del setenta e inicios de la del noventa, configurando espacios y situaciones decisivos, influyó en la apertura del sistema hasta entonces dominado por cúpulas dictatoriales o por un “*frozen’ political party system, one in which existing parties are entrenched and the axis of competition revolves around existing cleavages, (impeding) the formation of a new ethnic cleavage.*”<sup>296</sup>

Hay que aclarar, empero, que así como el tamaño de la población indígena de un país no es determinante para el éxito o incluso el surgimiento de los PÉ, constituyendo claros ejemplos de ello Guatemala y Perú<sup>297</sup>, tal éxito o surgimiento tampoco son consecuencia natural de la democratización producida durante las citadas décadas. En efecto, la democratización se dio en casi todos los países de América Latina pero los PÉ lograron éxito solo en algunos de ellos, por lo que se trata de una cuestión influyente pero no determinante. Es más, ni siquiera el quiebre de un sistema de partidos como el que sucedió en Perú –si se piensa en este hecho como eventual causa de la aludida apertura del sistema- garantiza el éxito o surgimiento de dichas agrupaciones, sin que tampoco pueda negarse que ellas puedan formarse y hacerse viables aun en ambientes institucionales no favorables.

---

<sup>294</sup> RICE, Roberta. From the ground up: The challenge of indigenous party consolidation in Latin America. *Party politics*. Vol. 17, Núm. 2, (marzo 2011), p. 184.

<sup>295</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>296</sup> *Ibid.*, Loc. Cit.

<sup>297</sup> De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, la población indígena representa el 38.4% del total. En lo que concierne a Perú, en el Capítulo 2 se dará más detalle de los problemas existentes para determinar el número de indígenas, adelantándose no obstante que se estima que la proporción de ellos va entre el 30% al 40% de la población total. A la luz de lo indicado, estos datos contrastan con el no más de 3% de población indígena con que cuentan Colombia y Venezuela, países en los que los PÉ sí han podido fortalecerse y sobre cuyos casos existen pocos estudios, a decir de D. Van Cott, por el injustificado prejuicio a favor de estudiar países con proporciones altas de población indígena.

Manteniendo el enorme interés que origina el estudio de los antecedentes, causas y consecuencias del éxito, fracaso e incluso inexistencia de PÉ en algún país, conviene insistir que ello excede largamente los objetivos de este trabajo. Sin embargo, es de apuntar que seguimos a D. Van Cott cuando sugiere que “... *political institutions and configurations of power within a party system help to determine the likelihood that ethnic parties will form and become successful. An open institutional environment, or a shift to more permissive constitutional provisions, laws, and rules that structure electoral competition, facilitates the formation of ethnic parties.*”<sup>298</sup> Como parte de ese ambiente institucionalmente abierto destaca la dación de normas que permitan a los movimientos sociales competir en elecciones sin la formalidad de que se registren como partidos políticos, o en todo caso, que se facilite el mantenimiento de los PÉ existentes y que competirán por primera vez, y ello, independientemente de la adopción de medidas como las tratadas en el apartado 1.4. Es así como, además, podría también concretarse la conexión entre las formas propias de participación política de grupos indígenas y la representación parlamentaria, aludida apartados atrás, en virtud de la relación de esas mismas formas con la constitución de asociaciones –en el más amplio sentido del término- a fin de concretar la intermediación de intereses. Esto responde básicamente al hecho de que la representación política de los indígenas no tiene por qué concretarse únicamente a través de partidos, sean étnicos o no.

Y aquí es donde, para este trabajo, se halla el lazo más útil entre el sistema de partidos y el sistema electoral: el derecho de acceso a los cargos públicos representativos, de ejercicio colectivo en ciertas ocasiones, a través de determinadas asociaciones a las que la ley reconoce la capacidad de presentar candidaturas<sup>299</sup>. El tema es de gran relevancia en tanto se verifica en muchos casos que no basta que alguien sea elegible, pues aun siéndolo, es posible que no pueda ejercer el sufragio pasivo por no reconocérsele la facultad de presentarse como candidato, lo cual deja fuera no solo a movimientos *independientes* sino a los grupos de electores que pudieran formarse. Ésta no es más que una visión institucionalista del derecho de ser elegido y cuyo tratamiento, en virtud de nuestros objetivos, tiene como esencial referente al *Caso YATAMA vs. Nicaragua*, caso en el que la

---

<sup>298</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>299</sup> Hay que recordar que a la par de la titularidad de los cargos públicos representativos, el derecho de participación política corresponde a los ciudadanos y no a los partidos políticos (STC 5/1983, de 4 de febrero; y 10/1983, de 21 de febrero), cuestiones ambas afectadas con la STC 85/2003, de 8 de mayo, en tanto con ella el TCE parece desconocer que la relación de representación política se configura jurídicamente sobre personas físicas, relación que supone para la generalidad de la doctrina la máxima expresión de ciudadanía.

Corte IDH sentó jurisprudencia sobre varios temas, entre ellos, el que venimos abordando. Con el desarrollo de este punto cerramos el presente sub-apartado.

En el citado caso, al partido político YATAMA, compuesto por miembros de las comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica nicaragüense, le fue impedido participar en las elecciones municipales de 2000 en las Regiones Autónomas del Atlántico Norte (RAAN) y del Atlántico Sur (RAAS), como consecuencia de una resolución emitida por los organismos rectores del sufragio de dicho país, basándose en supuestos incumplimientos de los requisitos establecidos en la legislación electoral interna. La Corte IDH indicó en la sentencia emitida el 23 de junio de 2005 (Apartados 201, 202 y 218), que “... de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio ... considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales...”<sup>300</sup>, de lo que se deduce que el Estado “tiene la obligación de establecer una normatividad e implementar una institucionalidad que haga factible el ejercicio del derecho a la participación en la actividad pública de un referente colectivo como lo es un pueblo indígena.”<sup>301</sup> En esto consiste pues, su deber de garantía.

---

<sup>300</sup> Artículo 1. *Obligación de Respetar los Derechos*. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. *Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno*. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 23. *Derechos Políticos*. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Artículo 24. *Igualdad ante la Ley*. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

<sup>301</sup> GARCÍA SAYÁN, Diego. “Derechos de los Pueblos Indígenas y Justicia interamericana”. Director: Armando Nieto. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho con mención en Política Jurisdiccional. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2011, p. 17. Es de recordar que el peruano Diego García Sayán es presidente de la Corte IDH desde el año 2010.

Y es que “la restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica ... El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo.” (Apartado 218; el subrayado es nuestro). Cabe añadir que debido a esta exclusión, la proporción de abstencionismo en el RAAN y en el RAAS alcanzó el 80%, con lo que entra también a análisis la falta de representación que para los indígenas implicaba la participación únicamente de partidos políticos nacionales o tradicionales, además del eventual reclamo a fin de participar mediante sus propias organizaciones a elecciones nacionales y no tan solo municipales.

Concordando con lo resuelto por la Corte IDH, nos apoyamos en Manuel Aragón Reyes<sup>302</sup> cuando advierte del peligro que puede encerrar el exceso de concebir al sufragio como función, lo cual hace que prevalezca una visión utilitarista: ni los partidos deben ser los únicos instrumentos de participación política de los ciudadanos ni se debe recluir enteramente el ámbito de la política al ámbito de los partidos políticos. Siendo el derecho a ser elegido un derecho político, debe enmarcarse, como se sostuvo, en los principios del sistema democrático, lo cual implica que todos los ciudadanos deben tener, cumpliendo determinados requisitos que no vulneren el principio de igualdad, la oportunidad de ejercerlos. A este respecto y para finalizar, resulta sumamente útil recordar la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos* (2008). Este caso se originó ante el rechazo, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral - IFE, de la solicitud de inscripción de Jorge Castañeda Gutman como candidato independiente al cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para las elecciones del 2 de julio de 2006. El rechazo se basó en que la legislación mexicana solamente facultaba a los partidos políticos la postulación de candidatos para cargos de elección popular.

Uno de los principales argumentos para justificar este monopolio –empleado, además, por el Estado mexicano- es que con éste, además de mejorarse la organización de una elección,

---

<sup>302</sup> ARAGÓN REYES, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. En: NÖHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; y, ZOVATTO, Daniel (comp.). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 97.

se pretende el fortalecimiento del sistema de partidos. Es de destacar que algunas regulaciones –parcialmente la peruana en este punto<sup>303</sup> exigen además la afiliación a un partido político para ejercer el derecho de sufragio pasivo, lo cual va más allá de la atribución del monopolio para la presentación de candidaturas: si esto no impide la inclusión de candidatos no partidizados, aquella exigencia, sí.

La Corte IDH analizó la finalidad de la medida<sup>304</sup> y afirmó que, en principio, ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo, más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en el Artículo 23 de la CADH (Apartado 200). Sin embargo, también afirmó que ello no significaba que, en algún caso concreto –aunque no fuera en el de este proceso-, dicha medida no fuera ni necesaria ni proporcional para una sociedad democrática. A tales efectos, corresponde entonces un análisis del contexto histórico y político del Estado de que se trate.

Como se advierte, el sistema electoral no debe ser analizado solamente desde las características de cada uno de sus elementos sino también desde su relación con el sistema político imperante en la sociedad de que se trate, incluyéndose en éste al comportamiento de los partidos políticos. En tal sentido, la efectivización de los derechos políticos puede requerir medidas de acción positiva por parte del Estado que a su vez pueden exceder la mera reglamentación del sistema de partidos. La exigencia de pertenecer o postular únicamente mediante dichas organizaciones no puede obstaculizar la participación política, más aun si existen otras formas de organización cuya aceptación es mayor, las cuales podrían ser más bien asumidas como vehículos de la manifestación política legítima.

Queda entonces la pregunta que se plantea Roberta Rice<sup>305</sup> sobre si los PÉ, en países como Ecuador y Bolivia –en su opinión, los más representativos en este tema en América Latina-, se han desarrollado gracias a sólidas bases en su interior, o es que simplemente se han beneficiado del voto de protesta contra el sistema, hecho que, verificable, también influye en su calificación de nuevos partidos. Para dicha autora, la respuesta pasa por el estudio de

---

<sup>303</sup> Decimos parcialmente porque, como se detallará en el siguiente capítulo, aunque en una mínima proporción, los partidos pueden presentar candidatos a título de invitados.

<sup>304</sup> La finalidad bajo examen era la consignada en el Artículo 175 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: organizar el proceso electoral y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en condiciones de igualdad y de manera eficaz.

<sup>305</sup> RICE, Roberta. *Op. Cit.*, p. 174.

los resultados del desempeño electoral a nivel local (básicamente por la concentración, en dicho nivel, de la población indígena) y de la capacidad de que emerjan nuevos partidos para construir raíces estables de soporte<sup>306</sup>. La necesidad de este estudio se produce en tanto se afirma que el fortalecimiento de estos partidos, al menos a nivel nacional, no se ha producido, si bien el MAS podría ser un ejemplo parcial de contraste. Y a ese nivel municipal porque, a diferencia de los partidos políticos tradicionales latinoamericanos, que *“por lo general se han vertebrado nacionalmente desde el centro político del país hacia el resto de los territorios, los partidos étnicos surgen en los espacios descentrados, en la periferia, donde se organizan para desplegarse hacia otros territorios igualmente periféricos o hacia el centro o estancan su caudal electoral en esas regiones.”*<sup>307</sup>

Terminamos nuestras referencias en torno a los PÉ indicando que J. Birnir<sup>308</sup> sostiene que la canalización del voto étnico mediante PÉ pequeños a largo plazo quizás sea una *segunda mejor* alternativa, pues la excesiva fragmentación legislativa puede impedir la construcción de una coalición exitosa y dañar la gobernabilidad. Aceptando que, como indica la autora, a corto plazo son los partidos grandes, no necesariamente étnicos, los eventuales mejores canalizadores de las demandas étnicas/indígenas, ello no significa que sea siempre conveniente, incluso para el fortalecimiento del sistema de partidos y del régimen democrático, en tanto minimiza desde la partida la posibilidad de que organizaciones indígenas alcancen puestos de gobierno a través de procesos electorales, supeditándolas a las siempre temporales y a veces ilógicas alianzas. Es más, podría ahondar la carencia de una de las facetas básicas de la representación política: la representación simbólica. Por tanto, la combinación y complementariedad pueden resultar convenientes.

## **1.6 EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

La inclusión del tema de la libre determinación en esta tesis, que versa sobre el acceso al Parlamento, responde a su condición de ser una de las más importantes manifestaciones

---

<sup>306</sup> La autora cita la conclusión de D. Van Cott sobre el estudio comparativo de municipios gobernados por indígenas en Ecuador y Bolivia: aun con innovaciones en participación local, a dicho nivel, el éxito en mejorar la calidad de la democracia ha sido mínimo. Y ello a pesar que la propia autora reconoce que la mayoría de los nuevos PÉ son ejemplo de prácticas y valores que los cientistas políticos califican como beneficiosos para las democracias. Vid. VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 6.

<sup>307</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, y, MARENGHI, Patricia. Los partidos étnicos de América del Sur: Algunos factores que explican su rendimiento electoral. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 69.

<sup>308</sup> BIRNIR, Jóhanna Kristín. *Op. Cit.*, p. 15.

actuales de los derechos políticos de los PPII, en los que implícitos se halla, sobre todo, el autogobierno.

Como es sabido, en la Carta de la ONU, la libre determinación de los pueblos fue consignada como *principio* (Artículos 1.2 y 55), dándose el paso a su reconocimiento como *derecho* con la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales de 1960, garantizando el derecho a la independencia de los países colonizados. En ambas normas se hace referencia expresa a la libre determinación, y también en el Artículo 1 del PIDCP, y en el Artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC, adoptados y abiertos a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en diciembre de 1966. Por su parte, la Declaración de 2007 reconoce en su Artículo 3 que se trata de un derecho que le corresponde a los PPII, en virtud del cual *“determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”*<sup>309</sup>

Sobre el particular, aun cuando pudiera pensarse, como sostiene Marco Aparicio, que la aprobación de esta Declaración de 2007 constituye un hito no solo político sino también jurídico de importantes dimensiones porque, en términos generales, representa *“la plasmación de derechos colectivos que irrumpen con fuerza en el universo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos ...”*<sup>310</sup>, hay que recordar que desde la aprobación de la Carta de la ONU, se ha insistido en restringir la interpretación de la libre determinación de los pueblos en general, a un contexto colonial. No olvidemos que la principal consecuencia del ejercicio de este derecho -en los términos asumidos con su inicial reconocimiento normativo- era la independencia del pueblo respectivo a través de la secesión y su posterior constitución en Estado.

Las reiteradas interpretaciones restrictivas de los alcances de la libre determinación, incluso recogidas expresamente como normas por la mencionada Declaración de 1960 y, en lo que respecta a los PPII, por el C169 OIT, no han evitado que cierto temor persista hasta la fecha. Por ejemplo, el Artículo 1.3 de este Convenio dispone que la utilización del término *“no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna que pueda*

---

<sup>309</sup> Este artículo de la Declaración de 2007, salvo por la mera adición del término *indígenas*, parece una transcripción del primer artículo del PIDCP y el PIDESC, que son los dos principales instrumentos de la ONU en materia de derechos humanos.

<sup>310</sup> APARICIO WILHELMI, Marco. *Op. Cit.*, p. 39.

*conferirse a dicho término en el derecho internacional*”. La propia Declaración de 2007, a través de su Artículo 46.1, señala que no podrá deducirse de sus previsiones que se “*autoriza o alienta acción alguna encaminada a quebrantar o menoscabar, total o parcialmente, la integridad territorial o la unidad política de Estados soberanos e independientes.*”

Esta tendencia por una interpretación restrictiva de la libre determinación se ha consolidado con el actual predominio de la llamada Tesis del Agua Salada, concebida a partir de la primera referencia que en el sistema normativo universal se hizo sobre la libre determinación. Recordando que dicha tesis reduce la aplicación del derecho a supuestos de colonialismo transoceánico, M. Aparicio sostiene que una vez ejercida por las colonias, la libre determinación cambiaría de naturaleza y pasaría a referirse más bien a la capacidad de los nuevos Estados independientes para oponerse a cualquier intento de involución del proceso por acción de las potencias coloniales, o de intención de quiebra de su integridad territorial por parte de los pueblos que se hallan integrados en esa realidad estatal; es decir, de ser un derecho de los pueblos, se convertiría en un derecho de Estados ya constituidos a su propia integridad territorial, la cual es declarada absolutamente inviolable<sup>311</sup>.

En relación con los indígenas, esta tendencia restrictiva también reforzaría la idea, por ejemplo, de que son “*integrantes de la nación que el Estado representa, de un nuevo Estado que comienza su andadura, una andadura que requerirá precisamente la construcción de una identidad nacional fuerte y homogénea, fundamentada a partir de la negación de las diferencias.*”<sup>312</sup> Sin embargo, como indica W. Kymlicka<sup>313</sup>, la admisión de la Tesis del Agua Salada resulta injustificada en la medida que las minorías nacionales internas –con las cuales, solo para este tema, asocia a los PPII- pueden estar igual de oprimidas que las colonias de ultramar aludidas por el Derecho Internacional, teniendo así la misma necesidad de autodeterminación.

Como consecuencia de este fortalecimiento de la Tesis del Agua Salada es que, “*al margen de los supuestos de gobierno ‘ajeno’ o racista equiparados a la condición de gobiernos*

---

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 41.

<sup>312</sup> *Ibid.* Loc. Cit.

<sup>313</sup> KYMLICKA, Will. *La política vernácula ...*, p. 173.



coloniales, ha entrado en juego la idea de autodeterminación interna”<sup>314</sup>, una idea cuyas bases históricas están vinculadas con la idea moderna del gobierno representativo (por lo que para sus difusores, la raíz de la libre determinación se hallaría en la idea del consentimiento de los ciudadanos a través de la elección de su gobierno), siendo condición implícita para el ejercicio de este derecho que el Estado del que se trate sea democrático. Recordemos que Woodrow Wilson había hecho ya referencia a una dimensión interna de la libre determinación, la cual, a su juicio, se correspondía con la libertad que deben gozar los pueblos para elegir a sus gobernantes.

Para reafirmar esta corriente, y no obstante la aparente uniformidad en pensar en la independencia de los pueblos coloniales como forma casi única del ejercicio del derecho a la libre determinación en el Derecho Internacional, en el debate del Grupo de Trabajo establecido con la Resolución No. 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos (56° periodo de sesiones - 1995), la representante de Canadá sostuvo que se trata de “un derecho que podía seguir ejerciéndose en una democracia en funcionamiento, en la que los ciudadanos participaran políticamente y tuvieran voz en las decisiones que les afectarían”<sup>315</sup>. Esto implicaría que un pueblo tome decisiones colectivas que aseguren la conservación de su propia cultura, siendo un derecho eminentemente político por cuya senda caminan otras formas de concreción de autonomía, tan vinculada con aquella dimensión interna.

De la misma opinión es R. Stavenhagen<sup>316</sup> cuando, al distinguir entre autodeterminación externa y autodeterminación interna, sostiene que en tanto la primera no siempre supone independencia política pues puede significar la negociación en igualdad de circunstancias entre un pueblo y el Estado al que se encuentra vinculado, la segunda se refiere a la forma de organización política y económica interna de un pueblo, sin que necesariamente sean afectadas las relaciones externas ya establecidas. Con todo lo cual, es esta dimensión interna la que a este trabajo interesa en relación con los PPII.

---

<sup>314</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>315</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe del Grupo de Trabajo establecido con la Resolución No. 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos: E/CN.4/2000/84, de 6 de diciembre de 1999, párrafo 50. Disponible en: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/183fec17742281ae80256889005b642c?Opendocument>. [Consulta: 22-5-2011].

<sup>316</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. *Los derechos de los indígenas ...*, p. 97.

Como es de suponer, esta asunción conllevaría a que la lectura del citado Artículo 3 de la Declaración de 2007 se complemente con lo dispuesto por su Artículo 4, según el cual los PPII tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, y por tanto, también tienen derecho a mantener y reforzar las propias instituciones políticas. Así las cosas, el autogobierno aparece como una consecuencia lógica, que además se relaciona con la participación y representación políticas de acuerdo con sus propios procedimientos, recogido por el Artículo 18 de dicho instrumento, como ya se apuntó. La Declaración de 2007 podría contribuir pues, a quitarle al derecho de libre determinación *“el corsé de la explicación histórica ligada al proceso de descolonización, (reivindicando) que las condiciones de dominación, y consiguiente exclusión y desigualdad, de unos colectivos sobre otros, sigue hoy vigente al interior de los Estados que se conformaron.”*<sup>317</sup>

Dicho esto, la autonomía indígena puede comprenderse como ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos, siendo una de sus formas concretas la autonomía territorial. Ahora bien, en términos formales, según Ruth Lapidoth, una autonomía territorial –que usualmente se da en regiones con un especial carácter étnico- es un acuerdo conseguido a favor de un grupo que difiere de la mayoría de la población de un Estado, pero que constituye la mayoría en una específica zona, *transfiriéndosele* competencias generalmente relacionadas con la cultura, economía y asuntos sociales, las cuales son ejercidas por los representantes localmente elegidos por el grupo que, así, puede expresar su identidad distintiva<sup>318</sup>. Implicaría pues, la *“modificación del derecho nacional, ajustado a las necesidades de la población beneficiaria de este régimen, siempre sobre la base del derecho general, y considerando sus principios y límites inherentes, como son las garantías de los derechos humanos.”*<sup>319</sup> Advirtiendo que podrían existir diferentes grados de autonomía, el caso de las autonomías indígena originario campesinas de Bolivia ratifica esta posición, no obstante no involucran, para todos los supuestos, a una minoría poblacional ni a zonas específicas discontinuas.

---

<sup>317</sup> APARICIO WILHELMI, Marco. *Op. Cit.* p. 43.

<sup>318</sup> LAPIDOTH, Ruth. *Autonomy. Flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington: United States Institute of peace press, 1997, p. 33.

<sup>319</sup> KUPPE, René. Autonomía de los pueblos indígenas. La perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. En: GONZÁLEZ Miguel; BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli; y ORTIZ-T. Pablo (coords). *Op. Cit.*, p. 115.

Es importante en este punto reconocer que una autonomía territorial formal, incluyendo una autonomía indígena, alude -como cualquier otra autonomía territorial-, o a una institución constituida por el propio Estado de que se trate, o a un régimen político formal que es incluido dentro de la organización estatal que, en cualquiera de los dos casos, provee un marco normativo general protegido constitucionalmente, o con reconocimientos legales secundarios, sin alterar tal estructura estatal. El criterio central es el ejercicio de derechos colectivos que, al igual que el grado de control sobre sus instituciones políticas, siempre resultan de una negociación con el Estado, que es quien establece regularmente los límites<sup>320</sup>. De cualquier modo, si bien el estudio y análisis de la relación autonomía-autogobierno constituye también el objeto de estudio de otra tesis, hay que señalar que, considerando las variadas teorías y los diversos casos empíricos, es conveniente no asumir un concepto definitivo sobre alguno de ellos.

En este tema del derecho al autogobierno territorial se halla el punto de mayor contraste que W. Kymlicka encuentra en el tratamiento internacional que reciben los PPII y el que reciben las minorías nacionales, un tratamiento diferenciado, la mayoría de las veces, de acuerdo con él, injustificado. Afirma que *“no existe ningún criterio universalmente aceptado para diferenciar a los pueblos indígenas de las naciones sin Estado, pero uno de los criterios usados alude al papel que estos grupos desempeñaron en el proceso de la formación estatal. Por regla general, las naciones sin Estado fueron contendientes perdedores en el proceso de la formación estatal europea, mientras que los pueblos indígenas estuvieron completamente aislados de ese proceso hasta época muy reciente, razón por la cual conservaron una forma de vida premoderna hasta bien avanzado el siglo XX.”*<sup>321</sup> Con tal razonamiento, que también parte de la realidad europea, el autor concluye que las nuevas características de la noción de libre determinación han provocado que ésta le sea reconocida solo a los PPII en tanto necesaria para preservar su modo de vida *premoderna*, cosa que no se produce con aquellas naciones sin Estado. Esta aseveración provoca que nos preguntemos qué pasaría, en dicha lógica, si los integrantes de los PPII empezaran a participar del mundo *moderno*. ¿Perderían el derecho a la libre determinación?

---

<sup>320</sup> GONZÁLEZ, Miguel. Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En: GONZÁLEZ Miguel, BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli, y ORTIZ-T. Pablo (coords).Op. Cit., pp. 38 y 39. Recordemos a este respecto el reparo de los multiculturalistas sobre el Consociacionalismo en torno a la determinación que al fin hace el Estado de los grupos que negocian el conflicto y forman coaliciones con el gobierno.

<sup>321</sup> KYMLICKA, Will. *La política vernácula ...*, p. 170.

Con lo expuesto hasta aquí, podemos advertir al menos dos alcances del término *pueblo indígena*, siempre en el ámbito del Derecho Internacional y en el del ejercicio del derecho de libre determinación. El primero es el que lo asocia intrínsecamente con la población del Estado, de manera que extinguido casi el contexto colonial, el reconocimiento de dicho derecho termina siendo restringido. El segundo alcance toma en cuenta principalmente una situación de opresión (dimensión interna de la libre determinación), por lo que las primeras normas de la ONU deben ser reinterpretadas de acuerdo con el espíritu del PIDCP, del PIDESC y de la Declaración de 2007, es decir, de acuerdo con el principio de igualdad, percepción ésta que sí considera a los PPII. A tal efecto, es de recordar que la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas de 1970 (quinto principio), estableció que todo Estado soberano e independiente, dotado de un gobierno que represente al conjunto de su población, debía ser considerado como un Estado que se conduce de conformidad con el principio de igualdad de derechos y del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos.

También debe recordarse que la Declaración de 2007, en cuanto a la libre determinación de los pueblos indígenas, parte del mismo punto que el PIDCP y el PIDESC, es decir, del principio de igualdad entre todos los pueblos, en tanto en su Preámbulo establece que *“...los pueblos indígenas son iguales a todos los demás pueblos y reconociendo al mismo tiempo el derecho de todos los pueblos a ser diferentes, a considerarse a sí mismos diferentes y a ser respetados como tales.”*

En conclusión, si bien los PPII tienen subjetividad internacional, es una subjetividad limitada, en tanto involucra derechos que dan lugar a obligaciones que corresponden, no a la comunidad internacional, sino a los Estados en cuyas fronteras se ubican, varios de los cuales –como se sabe– han buscado bloquear la Declaración de 2007 ante la Asamblea General. Este hecho reafirma la conveniencia de analizar las formas de implementación estatal de los instrumentos internacionales aprobados, no solo respecto de los tan recurridos temas de autodeterminación y control sobre sus tierras y recursos, sino también de otros que tienen sustento en la participación/representación política.

No hay que olvidar, finalmente, que aunque ciertamente marca algunos hitos, la Declaración de 2007 tiene otras debilidades. Es patente su silencio en torno a los enfoques

generacional, intercultural y de género, y sobre la vinculación tierras-territorios-recursos naturales como fundamental para la economía y desarrollo indígenas. Precisamente en este punto se halla, por contraste, el valor de la labor de la Corte IDH y de la CIDH, al contribuir, con su jurisprudencia de los últimos años, a desarrollar los contenidos mínimos del derecho de propiedad colectiva de los PPII con base en las disposiciones de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>322</sup> y del Artículo 21 de la CADH, interpretadas a la luz del C169 OIT.

## **1.7 ALGUNAS NOTAS SOBRE LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS Y EL PAPEL DE LOS ACTORES E INSTITUCIONES INTERNACIONALES**

Este último apartado pretende recoger algunas consideraciones genéricas respecto a dos actores que también han contribuido a que el tema indígena haya tenido cierto protagonismo en diversos ámbitos, abonando, de paso, a favor de asumir la importancia de la representación política de indígenas ante instancias públicas como el Parlamento.

Recalcando que se toman en cuenta consideraciones genéricas, empezamos por los movimientos indígenas indicando que, sin ingresar a la Teoría de los Movimientos Sociales –que además ha sido elaborada siguiendo estudios de caso europeos y estadounidenses-, ni a los aspectos de la política del desarrollo ni del capital social a los que se suele recurrir, tomamos como referentes, no obstante, algunos de los elementos que la llamada *Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales* expone, en tanto coadyuvan a comprender la formación/consolidación de los movimientos indígenas, encontrándose entre ellos el excesivo centralismo en la toma de decisiones por parte del aparato estatal, combinado con la creciente ineficacia administrativa, la incapacidad del Estado para proveer servicios adecuados en cuanto a bienes de consumo colectivo, la progresiva erosión de la legitimidad estatal, y el escepticismo hacia los partidos políticos establecidos.<sup>323</sup>

En el caso de América Latina, estos elementos de la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales se hallan reflejados y complementados por “*la sintonía entre los discursos y las*

---

<sup>322</sup> La Declaración Americana es fuente de obligaciones jurídicas para los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos que fluyen de las obligaciones de derechos humanos contenidas en la Carta de dicha organización.

<sup>323</sup> DEL ÁLAMO, Oscar. “El regreso de las identidades perdidas: movimientos indígenas en países centro andinos”. Director: Francesc Pallarés Porta. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, 2007, p. 59.

*prácticas indigenistas con la articulación de las normas internacionales sobre pueblos indígenas ...*”<sup>324</sup>, la ya aludida transición sociopolítica desde finales de la década del setenta y ochenta, y el papel jugado por el sistema regional de protección de derechos humanos, desarrollándose así procesos que “ *fueron trazando una coyuntura durante la década de los ochenta y noventa que permitió y reforzó el surgimiento de movimientos indígenas de nuevo cuño ...*”<sup>325</sup> Estas circunstancias reafirman la hipótesis de Salvador Martí sobre los efectos no deseados (ni planificados), por arriba, abajo y desde fuera, del incremento de la debilidad estatal en América Latina y su influencia en el surgimiento de estos movimientos. Dicha debilidad, en su opinión, supuso “*una ventana de oportunidades inexistente en otras épocas*”<sup>326</sup>, basando su hipótesis, siguiendo a Pierre y Peters, en los desplazamientos del poder y del control estatal “*hacia arriba –upward- a las organizaciones internacionales, las redes transnacionales y grandes empresas globales; hacia abajo –downward- a los gobiernos locales, departamentos y regiones, organismos descentralizados y comunidades; y hacia fuera –outward- a comunidades, organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, ONG y quangos.*”<sup>327</sup> De este modo, dicho desarrollo no ocurrió ni por iniciativa ni con apoyo de los Estados y los gobiernos, sino a pesar de ellos, lo cual tuvo como contraparte, en dichos movimientos, a aquello que Oscar Del Álamo apunta, siguiendo a Evers<sup>328</sup>: capacidad de innovación, la cual se traducía en su habilidad tanto para crear y experimentar con diferentes formas de relaciones sociales en la cotidianeidad, como para generar espacios de prácticas sociales en las que el poder no estuviera centralizado.

Siguiendo a este mismo autor<sup>329</sup>, dos de los componentes fundamentales que añaden los movimientos indígenas contemporáneos al estudio de los movimientos sociales en general son, la conciencia de la lucha por la identidad, y la necesidad de una estrategia para adquirir derechos políticos, económicos y sociales, los cuales, actuando conjuntamente, ayudarían a evitar la reducción del tema a un conflicto de clase (indígena=campesino), pues, aunque

---

<sup>324</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 184.

<sup>325</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>326</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador. Emergencia de lo indígena ... , p. 130.

<sup>327</sup> Citado por MARTÍ I PUIG, Salvador. Después de la ‘década de los pueblos indígenas’, ¿qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. *Nueva Sociedad*, Núm. 227, (mayo-junio 2010), p. 71.

<sup>328</sup> Citado por DEL ÁLAMO, Oscar. *Op. Cit.*, p. 61. A este respecto, Ramón Máiz resume una serie de condiciones requeridas para una movilización política exitosa: precondiciones étnico-culturales, económico-sociales, propicia estructura de oportunidad política y movilización política eficaz. Para mayor detalle, *Vid. MÁIZ, Ramón. Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso.* En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Op. Cit.* Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2007, pp. 136 y ss.

<sup>329</sup> *Ibid. Loc. Cit.*

la experiencia haya demostrado que al menos en América Latina la mayor parte de las veces van de la mano, no significan lo mismo. En lo que concierne a la conciencia de una identidad, cabe reiterar que no debería identificarse en términos de antagonismo hacia el resto de la sociedad, pues la búsqueda de la diferenciación, en la que se entrelazan sus demandas íconos como la tierra y el territorio, la cosmovisión, la lengua o su apego a la naturaleza, a fin de ser utilizados como medios de contraste, no tiene por qué entenderse como disgregadora *ab initio*. Lo indígena amazónico boliviano, por ejemplo, “se propone como una identidad trans-departamental, departamental o si se quiere trans-regional al igual que la idea de lo cambia”<sup>330</sup>, en tanto lo indígena ya no se sitúa solamente “en torno a un origen étnico sino en compartir una historia milenaria, un pasado que se debe valorar ...”<sup>331</sup> Por tanto, definir a los movimientos indígenas únicamente desde el ángulo de una identidad que solo promueve el antagonismo, es bastante discutible y conlleva un reduccionismo difícil de aceptar.

En cuanto a la estrategia para obtener derechos, cabe decir que “La acción colectiva indígena apela, desde la cultura y la identidad, a transformaciones de fondo como la eliminación del carácter mono-étnico del Estado y el reconocimiento formal y normativo del carácter multicultural y pluriétnico de la sociedad.”<sup>332</sup> En esa línea aceptamos, como M. Alcántara y Patricia Marenghi, que una característica del movimiento indígena latinoamericano moderno es más bien “el panindigenismo cultural, que involucra elementos y conceptos comunes en las reivindicaciones de casi todas las organizaciones indígenas latinoamericanas. Estos temas incluyen la crítica al modelo neoliberal, el reconocimiento de una identidad y unos derechos propios y específicos, la educación multicultural y el uso de las lenguas indígenas, la demanda por reformas agrarias, una mayor autonomía territorial y la defensa de las riquezas naturales.”<sup>333</sup>

Dicho esto, seguimos la definición operativa de estos movimientos que O. Del Álamo asume para su trabajo: “organizaciones políticas formadas sobre la base de la identidad indígena y con la capacidad de movilizar a una parte significativa de la población indígena.”<sup>334</sup> Hay que precisar, empero, que el autor detecta una notable carencia –así lo manifiesta- de

---

<sup>330</sup> MOLINA, Wilder. *Amazonía. Sociedades y territorios culturales en la Región Amazónica de Bolivia*. Serie de investigaciones sobre identidades regionales de Bolivia. V. 1. La Paz: Fundación UNIR, 2008, p. 221. Lo cambia alude a la procedencia geográfica oriental dentro del territorio boliviano, esto es, la selva.

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>332</sup> DEL ÁLAMO, Oscar. *Op. Cit.*, p. 91.

<sup>333</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, y, MARENGHI, Patricia. *Op. Cit.*, p. 57.

<sup>334</sup> DEL ÁLAMO, Oscar. *Op. Cit.*, p. 84.

trabajos específicos sobre movimientos indígenas latinoamericanos, en tanto organizaciones, en especial en torno a los desarrollados en la zona centro-andina.

Ante la necesidad de contar con recursos que den vida y/o sostengan a este tipo de movimientos, D. Van Cott<sup>335</sup> considera importantes ciertos recursos, ya sea por su impacto en la decisión de formar un PÉ, o porque contribuyen al éxito de la performance de los movimientos que a su vez patrocinan. Entre los recursos que esta autora recoge destacamos la densidad y extensión de las redes al más alto nivel de la organización indígena en cada país; la unidad de la organización dentro del movimiento de los grupos indígenas en el país o región; y, la madurez en años de la organización de los movimientos.

Sobre el primer recurso, la autora indica que se concreta mediante redes profundas de afiliados, que pueden promover la movilización y hacerla exitosa, siendo el nexo de solidaridad, ante la ausencia de recursos financieros, el recurso primario. En lo que concierne a la madurez de la organización, definida en términos temporales, D. Van Cott señala que cuanto más tiempo tenga una organización y cuanto mayor sea la experiencia política de sus líderes y miembros, sus integrantes sentirán el sentido de lealtad e identificación colectiva con la organización con más fuerza, ayudando a atraer aliados internos e internacionales, preparando y profesionalizando un grupo permanente, y articulando un programa coherente. En lo que respecta a la unidad de la organización dentro del movimiento indígena nacional o regional, la autora afirma que todas las organizaciones y movimientos que incluyó en su estudio –Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Colombia y Argentina- tenían tensiones internas y ciertas divisiones, basadas sobre todo en diferencias regionales, pues los grupos indígenas de la costa, de la sierra y de la selva, tienen distintas necesidades de desarrollo, además de distintas relaciones históricas con el Estado.

A este respecto, X. Albó identifica una diferencia importante entre los movimientos indígenas de la sierra (peruana y boliviana) y los de la selva (peruana y boliviana) que vale la pena rescatar: *“los pueblos originarios mayoritarios de las tierras altas andinas tenían una historia mucho más larga de articulación estable con el estado, ya desde los tiempos precoloniales del Tawantinsuyu, con mecanismos que han ido cambiando según los momentos históricos. En consecuencia, su referente más inmediato y obvio ha sido y sigue siendo el*

---

<sup>335</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 41 y ss.



*respectivo estado nacional dentro del que desempeña su lucha multiseccular...*<sup>336</sup> En cambio, para los movimientos indígenas selváticos, las instancias supranacionales constituyen un ámbito fundamental, lo cual no quiere decir que los movimientos serranos no se desenvuelvan en dichas instancias sino, simplemente, que éstas ocupan un lugar secundario. A esto hay que agregar la existencia de rivalidades interétnicas – particularmente cuando algunos grupos tienen una historia de dominación sobre otros- y diferencias ideológicas que emergen generalmente entre aquellos que prefieren forjar alianzas de clase con sectores populares y aquellos que prefieren enfatizar la base étnica de la explotación indígena.

¿Puede hablarse de una tipología de movimientos indígenas? Evidentemente no es algo de lo que podamos ocuparnos detalladamente aquí, dada la naturaleza del trabajo. Sin embargo, atendiendo a simples rasgos, podemos tomar las referencias de Alison Brysk sobre aquellos que pueden ser los más sencillos, es decir, los de autodefensa, que surgen normalmente de las comunidades más aisladas y reciben ayuda de ONGs ecologistas, careciendo de una *“gama más amplia y sostenible de apoyo internacional. En el polo opuesto están los movimientos que tienen sólidas estructuras organizativas debido a su penetración en las estructuras administrativas de los gobiernos locales o a su gran tradición organizativa”*<sup>337</sup>, y que incluirían a recursos del primer tipo mencionado por D. Van Cott, es decir, densidad y extensión de las redes al más alto nivel.

Partiendo de movimientos permanentes y pacíficos, A. Brysk<sup>338</sup> también hace referencia a una tipología más elaborada, de la cual solo presentamos puntos genéricos: los movimientos campesinos, que tienen una identidad más clasista, popular y desarrollista, que suele corresponder a la sierra andina, siguiendo su opinión a la creencia generalizada; los movimientos de tipo más culturalista, que participan activamente en las redes indigenistas, si bien tienen una presencia interna más limitada, y son mayormente reconocidos por organismos internacionales e integrados en los circuitos intelectuales; y, los movimientos indígenas que responden al patrón de los movimientos sociales más clásicos, es decir, que siendo indígenas, también se articulan a temas específicos que por lo

---

<sup>336</sup> ALBÓ, Xavier. *Op. Cit.*, p. 197.

<sup>337</sup> BRYSK, Alison. Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 25.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 26.

general son la defensa de los derechos civiles, económicos y culturales, además claro del derecho a una identidad particular.

En nuestra opinión, el punto de partida para la apreciación de los movimientos indígenas en Bolivia y Perú (y también en Ecuador) ha descansado siempre en la perspectiva de considerarlos movimientos básicamente clasistas, perspectiva que retrasó, cuando no dificultó, el surgimiento de movimientos en los que el móvil fundamental fuera la identidad o la conciencia indígena. Sin embargo, existen otros factores a través de los cuales pueden ser apreciados dichos movimientos en estos países, los mismos que, además, traducen algunos otros elementos de la Teoría de los Nuevos Movimientos Sociales. Ellos son: el fracaso del modelo desarrollista -ratificando la hipótesis de S. Martí; la generación de una estructura de oportunidades con la transición política que vivieron ambos países desde inicios de la década del ochenta; el papel jugado por los aliados no indígenas; y la migración andina a las ciudades que, entre otras cosas, consiguió la formación de intermediarios, innovadores o intelectuales, y a la vez, provocó el camuflaje y a la larga, la pérdida de autoidentificación de la población indígena, sobre todo en Perú. A continuación, nos detendremos en aquellos aliados no indígenas que *también* impulsaron el desarrollo de estos movimientos.

### *El papel de los actores e instituciones internacionales*

Retomamos la hipótesis de S. Martí en torno a la influencia que ha tenido el desplazamiento de poder sobre la formación –o fortalecimiento- de los movimientos indígenas, pues entre los tipos de dicho desplazamiento cita al producido *hacia arriba*, es decir, hacia entidades internacionales y redes transnacionales. Estas entidades y redes han sido los principales puntos de apoyo de la causa indígena en los últimos años, constituyendo una “*densa (trama) a favor de políticas públicas de promoción de los pueblos indígenas que, a la postre, (ha tenido) una gran influencia en el entorno institucional transnacional y que incluso (ha podido) impulsar una legislación internacional favorable ...*”<sup>339</sup> Dichas redes transnacionales están formadas por pueblos indígenas, políticos, académicos, la iglesia, ONGs nacionales e internacionales, y en menor medida, por organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante este menor papel, hay que destacar que el impulso del Banco

---

<sup>339</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador. Emergencia de lo indígena ..., p. 132.

Mundial a la promoción de la participación indígena ha revalorado aquello que se denomina *etnodesarrollo*<sup>340</sup>, que implica el respeto de la vía al desarrollo siguiendo la propia idiosincrasia de los PPII, aunque con tal propósito –como recalca Sarah Radcliffe-, se haya tenido que recurrir a la etiqueta de *política social y de desarrollo social* siguiendo el modelo económico dominante. Una muestra de ello es lo sucedido en Perú: en 1993, el Banco Mundial instó al Estado peruano a considerar el tema indígena debido a la casi nula presencia en su agenda, factor éste que, junto a otros, influyó en la ratificación del C169 OIT al año siguiente.

En lo que concierne a las ONGs y estas mismas redes transnacionales, S. Radcliffe manifiesta que ellas “... ofrecieron unos recursos considerables a los movimientos indígenas en términos de financiación, asistencia técnica y legitimidad política, y también desarrollaron discursos e imaginaria acerca de la “indígena-idad”<sup>341</sup>. D. Van Cott ratifica esa situación al sostener que ellas han brindado “*financial support and advocacy (helping) fledging organizations to expand.*”<sup>342</sup> Ahora bien, como afirma R. Máiz, “solo allí donde existían previas redes organizativas supracomunitarias y un ámbito mínimamente consolidado de asociacionismo político se tradujo el potencial de movilización en acción colectiva ...”<sup>343</sup>

En el sistema universal de derechos humanos, de acuerdo con Isabell Kempf<sup>344</sup>, la protección de los derechos de los PPII ha venido desarrollándose principalmente a través de tres vehículos: el Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, y el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. En torno al primero de ellos cabe decir que fue creado en 1982 por el Consejo Económico y Social de la ONU, en adelante ECOSOC, siendo una institución fundamental para la protección de los PPII en tanto sus recomendaciones constituyen antecedentes directos de los instrumentos vigentes para su protección, habiendo contribuido además a la formación de líderes indígenas a través de su participación en las negociaciones sobre asuntos indígenas en el sistema de Naciones Unidas. Respecto al segundo instrumento hay que indicar que es un órgano asesor del ECOSOC que tiene por función examinar los asuntos indígenas en ese mismo ámbito,

---

<sup>340</sup> RADCLIFFE, Sarah. Tejiendo redes: organizaciones y capital social en los pueblos indígenas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 39.

<sup>341</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>342</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>343</sup> MÁIZ, Ramón. *Indianismo ...*, p. 131.

<sup>344</sup> KEMPF, Isabell. Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador. (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 166.

relativos al desarrollo económico y social, la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y los derechos humanos, y está conformado por dieciséis expertos, la mitad de ellos representantes indígenas, por lo que sus recomendaciones tienen gran relevancia. El Relator Especial, por su parte, tiene entre sus funciones<sup>345</sup> examinar las formas de superar los obstáculos existentes para la plena y eficaz protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; reunir, solicitar, recibir e intercambiar información y comunicaciones de todas las fuentes pertinentes, incluidos los gobiernos, los indígenas y sus comunidades y organizaciones, sobre las violaciones denunciadas de sus derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas; y, formular recomendaciones y propuestas sobre las medidas y actividades adecuadas para evitar y reparar las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. Al efecto del cumplimiento de estas funciones, el Relator Especial debe coordinar con el Foro Permanente.

Estas menciones no obvian, por supuesto, reconocer que parte de la constitución del marco de protección a nivel universal se configuró a partir del Convenio No. 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la OIT, redireccionándose con el C169 OIT y con el trabajo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías. Del mismo modo, aunque no se consignan, componen aquel marco los diversos instrumentos internacionales de carácter universal y regional suscritos por los Estados.

Uno de los efectos de la interdependencia ha sido la generación de oportunidades para formar parte de los procesos políticos de los Estados, regiones y en general, del sistema global. Y éste es uno de los principales aportes de la relación con actores e instituciones internacionales: ha logrado que el movimiento indígena, en palabras de A. Brysk<sup>346</sup>, sea comparable a un movimiento transnacional. En la misma línea se encuentra S. Martí cuando manifiesta que, en su opinión, *“el elemento fundamental de la aparición en la agenda pública de los temas indígenas fue su fuerte transnacionalización durante la década de los noventa.”*<sup>347</sup>

---

<sup>345</sup> De acuerdo con la Resolución 6/12 del Consejo de Derechos Humanos, la cual, en estricto, prorroga su mandato.

<sup>346</sup> BRYSK, Alison. *Op. Cit.*, p. 17.

<sup>347</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador. *Emergencia de lo indígena ...*, p. 134.

Destacando que el papel de estos actores e instituciones no se limita a coadyuvar a la aprobación de tratados, convenios, acuerdos o decisiones internacionales, cabe reiterar que, como resulta lógico, no tiene mayor utilidad hacer mención aquí a cada uno de ellos, parte de los cuales, además, han sido ya consignados a lo largo del presente capítulo. Porque, *“La internacionalización va desde luego más lejos que la influencia en procesos puntuales de cambio normativo o institucional.”*<sup>348</sup> Lo que sí corresponde destacar, sin embargo, es que siendo ejes esenciales en esta internacionalización de los temas indígenas, la protección y promoción de los derechos humanos, y la protección de su hábitat natural, no hay duda de que el sistema internacional de los derechos humanos ha sido un pilar fundamental de los procesos de movilización política y reconocimiento legal de los PPII, por lo que, tal y como indica Luis Rodríguez-Piñero, parece *“imposible hablar de derechos indígenas sin mantener una mirada constantemente puesta en estos procesos.”*<sup>349</sup>

De acuerdo con este autor, la dimensión internacional de los asuntos indígenas ha alcanzado la mayor relevancia en América Latina, al lograr desempeñar un papel constitutivo en las demandas de los PPII, siendo uno de los factores que explicarían tal situación el *“alto nivel de apertura de estos países”*<sup>350</sup> al sistema interamericano de derechos humanos. *“Al margen de que esta apertura se traduzca en cambios sustantivos en la situación de los derechos humanos en la región, lo cierto es que la experiencia del período de las dictaduras y de las guerras civiles en América Latina se ha traducido en una alta porosidad de las normas e instituciones de derechos humanos.”*<sup>351</sup> Y reiteramos que a este respecto, la CIDH ha desempeñado un rol trascendental.

Hay que hacer una precisión. Como señala S. Martí, si bien durante la década del noventa los movimientos indígenas tuvieron su mayor impulso, *“desde comienzos del nuevo siglo XXI se ha dado inicio a un nuevo ciclo global menos permeable y, por tanto, menos permisivo con las demandas de los pueblos indígenas ...”*<sup>352</sup>. L. Rodríguez-Piñero señala sobre el particular que actualmente estamos en un momento *“en el que la internacionalización de las demandas indígenas parece haber comenzado a tocar techo.”*<sup>353</sup> Al respecto, A. Brysk toma en cuenta el llamado *modelo espiral* para afirmar que *“normalmente los movimientos se*

---

<sup>348</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis. *Op. Cit.*, p. 186.

<sup>349</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>350</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>351</sup> *Ibid.*, *Loc. Cit.*

<sup>352</sup> MARTÍ I PUIG, Salvador. *Emergencia de lo indígena ...*, p. 134.

<sup>353</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis. *Op. Cit.*, p. 182.

benefician más del apoyo internacional en las primeras etapas de reconocimiento y de creación de normas, mientras que la suerte en la implementación de estas normas en las realidades sociales concretas depende más del carácter y los recursos de cada uno de los movimientos.”<sup>354</sup> Y claro está, de la voluntad del Estado de que se trate, aun cuando sea un Estado democrático y social de Derecho.

Así las cosas, la tarea es analizar qué sucede después. Los hechos han demostrado que los Estados dejan de responder a la presión internacional, e incluso la misma sociedad civil internacional deja de presionar por –sostiene A. Brysk- un cambio de prioridades, iniciándose entonces una etapa más lenta y compleja. La autora opina, además, que tras la fase de lucha internacional, es posible afirmar que desde las redes transnacionales se ha impulsado y dado aliento a determinados modos organizativos, sobre todo aquellos de carácter más político, en detrimento de los movimientos tradicionales o productivos. Ello sin mencionar que “*ni las recomendaciones y decisiones de los órganos del sistema interamericano ni las recomendaciones del Relator Especial ni mucho menos las recomendaciones de los órganos de supervisión de la OIT han alcanzado niveles satisfactorios de cumplimiento por parte de los Estados.*”<sup>355</sup> Son de recordar a este respecto, las conclusiones de los Informes del International Work Group for Indigenous Affairs, aludidas apartados atrás.

En nuestra opinión, es con la implementación de políticas públicas –que concretan en buena parte el seguimiento de las recomendaciones referidas- que puede medirse más nítidamente, aunque no exclusivamente, la eficacia de la internacionalización de la defensa de los derechos de los indígenas. Y es que, “*una evaluación basada únicamente en la perspectiva jurídica de la implementación no hace plenamente justicia a estas experiencias. Es necesario también mirar a otros lados.*”<sup>356</sup> Y esos otros lados, sobre todo en América Latina, pueden ubicarse en los efectos secundarios de aquellas decisiones, entre los que destaca el fortalecimiento de la identidad colectiva y, a través de ella, de la participación política.

Lo que cabe tomar en cuenta al fin es que, quizás, “*No es que el sistema internacional haya fallado, sino simplemente que se ha sobredimensionado su importancia. La adopción de la*

---

<sup>354</sup> BRYSK, Alison. *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>355</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, Luis. *Op. Cit.*, p. 196.

<sup>356</sup> *Ibid.*, p. 194.

*Declaración puede ser utilizada para cerrar la etapa de la inocencia en el debate internacional en relación con los derechos indígenas, limitando los esfuerzos en espacios que, si bien no se han agotado, puede que no den más de sí.*<sup>357</sup> En este sentido, se erige una vez más como vital el papel del Estado democrático y social de Derecho y la importancia en él, del principio de igualdad como rector de su actuación. De este modo, a la tarea de mantener abierta aquella ventana de oportunidades aludida por S. Martí respecto de lo sucedido durante la década del noventa, debe sumarse el aprovechamiento de aquellas otras que puedan abrirse recurriendo a los propios mecanismos existentes al interior de los Estados. Esto no quiere decir, empero, que los recursos a emplear deban ser provistos solo por ellos, pues los derechos de las personas, de los pueblos indígenas, los trascienden.

Finalizamos este capítulo resaltando nuevamente que, aun cuando en su desarrollo han sido expuestas, de forma genérica, las posiciones más conocidas sobre varios temas controvertidos, también se ha intentado dar cuenta de aquellas posturas que adoptamos a efectos de este trabajo. Como se ha indicado, en los siguientes capítulos explicaremos con más detalle algunos de los puntos tratados hasta el momento, a fin de contrastar, analizar y evaluar su correspondencia con lo que sucede en Bolivia y Perú, centrándonos, ha de precisarse nuevamente, en los mecanismos empleados por los colectivos indígenas para acceder al Parlamento.

---

<sup>357</sup> *Ibid.*, p, 197.

## **CAPÍTULO 2. LOS INDÍGENAS PERUANOS Y SU REPRESENTACIÓN EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

### **INTRODUCCIÓN**

En el Capítulo 1 señalamos que para considerar completo el proceso de formulación de normas y/o políticas estatales y el de su implementación, es indispensable definir inequívocamente a los destinatarios de las mismas. Tal definición implica una tarea de determinación, y puede responder a razones prácticas del Estado, el cual podría recurrir a diversas formas para establecer si una persona o una colectividad son indígenas (definiciones legales, o, incluso en algunos casos, normas de índole administrativa con fines más operativos, como las políticas sociales). Por esta misma razón, dicha definición no necesariamente ha de coincidir con el concepto que la doctrina utilice, o con el que los propios involucrados posean. De hecho, ninguno de estos conceptos tendría por qué estar recogido expresamente en las normas jurídicas. Sin embargo, resulta cuestionable que encontrándose vigentes normas internacionales vinculantes para un Estado, éste no tome en cuenta en su regulación interna las nociones que aquéllas consignan textualmente, originando en ocasiones su incumplimiento. Tal circunstancia ha sucedido con el Estado peruano y con el concepto de indígena, lo cual ha generado una antinomia jurídica al haberse dictado normas que pasaban por alto aquellas normas internacionales, vulnerando así, derechos fundamentales.

#### **2.1 EL PROBLEMA DE LA DEFINICIÓN DE INDÍGENA EN PERÚ**

El problema que existe en Perú para definir al indígena no se deriva solamente de la defectuosa regulación e interpretación internas, provenientes además de décadas – cuando no siglos- atrás. Limitarnos a tal perspectiva conllevaría situarnos en un plano meramente regulatorio. El problema en realidad se encuentra sustentado por diversos factores esencialmente sociales, presentando el caso peruano una peculiaridad que lo diferencia de otros países –los andinos, por ejemplo- y que fortalece aquellas deficiencias: la debilidad e, incluso, la falta de autorreconocimiento del indígena.



Una precisión. Como explicaremos a lo largo de este apartado, en Perú se distingue entre comunidades campesinas y comunidades nativas, y por ende, entre campesinos y nativos, habiéndose asumido socialmente como indígenas únicamente a los segundos, quienes son, en la lógica seguida en el país, los originarios de la selva. Pues bien, aquella debilidad o ausencia de autorreconocimiento es característica básicamente del indígena originario de la sierra, es decir, del *campesino*. Este punto será desarrollado en el sub-apartado 2.1.2.

Atendiendo al marco de estudio de esta tesis, a continuación abordaremos los factores señalados, pues su impacto sobre el resultado de cualquier medida estatal puede ser crucial. Colocando mayor énfasis en las *deficiencias normativas*, preferimos emplear dicho término antes que *deficiencias regulatorias*, debido a que tales deficiencias, en general, no son consecuencia únicamente de lo que establezcan las normas, expresas o no, sino de todo un ordenamiento jurídico que se retroalimenta de imaginarios colectivos, que a su vez influyen en el comportamiento social y político que así, se normaliza. Recordemos que “*el Derecho se presenta simultáneamente como un producto y también como una causa cultural, esto es, él condiciona y conforma la cultura, pero igualmente es directamente influenciado por ella, especialmente en el proceso de interpretación y de aplicación de la ley.*”<sup>358</sup> Esta normalización, como es de suponer, nutre la peculiaridad del caso peruano. Empezamos pues, por el estudio de las referidas deficiencias.

### **2.1.1 DEFICIENCIAS NORMATIVAS**

En el presente sub-apartado identificamos las siguientes deficiencias normativas, existentes desde hace décadas: defectuosa regulación, interpretaciones y aplicaciones jurídicas sesgadas y un confuso marco institucional. Todo ello en una República que, de acuerdo con el Artículo 43 de la vigente Constitución Política de Perú, en adelante CPP, es democrática, social<sup>359</sup>, independiente, soberana, y con un gobierno representativo.

---

<sup>358</sup> HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. *Op. Cit.*, p. 285.

<sup>359</sup> Sobre las características de un Estado social democrático de Derecho que hemos privilegiado a efectos de este trabajo, *Vid. supra* apartado 1.3.

### 2.1.1.1 DEFICIENCIAS REGULATORIAS

Las deficiencias de regulación que aquí consideramos están compuestas por: i) El tratamiento inadecuado del colectivo indígena en los niveles más importantes de la jerarquía normativa interna; ii) Las diferentes y, por lo general, arbitrarias denominaciones aplicadas al indígena y a los grupos de indígenas a lo largo del tiempo; iii) La dispersión temática de las normas; y, iv) La falta de desarrollo interno de las correspondientes normas internacionales, ocasionando su incumplimiento.

En nuestra opinión, si bien estas deficiencias regulatorias están relacionadas entre sí, la más relevante es **la primera** de ellas, pues no solo influye sobre las demás deficiencias de su tipo, sino también sobre todas las demás deficiencias normativas. Centrándonos en la Constitución, en tanto norma suprema de todo ordenamiento jurídico constitucional, ha de señalarse que ni la CPP, ni ninguna Constitución anterior, ha reconocido al sujeto jurídico *pueblos indígenas*, entendido dicho término, sea de acuerdo con el Derecho Internacional, o con lo definido en el apartado 1.1 de este trabajo. En la actualidad, en dicha jerarquía normativa solo se habla de *comunidades campesinas* y de *comunidades nativas*, con un sentido restrictivo, como se verá en unas líneas más adelante, y aisladamente, como también se verá, se menciona a los *pueblos originarios*.

Son conocidas las implicancias normativas que tienen las disposiciones de la Constitución sobre el resto de las normas de un ordenamiento jurídico constitucional particular. No es necesario abundar en ello. Basta con indicar que dicha situación también es acogida por el Artículo 51 CPP al establecer que ella “*prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente.*” Así las cosas, que en una Constitución se desconozcan ciertas realidades o que, peor aún, se asuman otras en su reemplazo –lo cual no constituye una ficción jurídica<sup>360</sup>–, alcanza la mayor relevancia en tanto puede generar consecuencias negativas sobre todo el ordenamiento jurídico del cual se trate.

Las consecuencias negativas a las que nos referimos se encuentran ineludiblemente relacionadas con **la segunda deficiencia regulatoria** identificada pues las etiquetas

---

<sup>360</sup> Recordemos que las ficciones jurídicas –generalmente establecidas por ley y no por normas de mayor jerarquía– tienen por finalidad dar por cierto algo que no existe o se desconoce que existe, para atribuir una consecuencia jurídica. La actitud del Estado peruano en este tema, plasmada a través de la Constitución, en cambio, desconoce una realidad verificable para asumir otra, convirtiéndola en una realidad jurídica.

colocadas al indígena y a los grupos de indígenas se derivan precisamente de lo que las Constituciones peruanas han establecido. Estas diferentes etiquetas podrían considerarse resultado de una *evolución* terminológica, pero también de las distintas situaciones que han representado los indígenas para el Estado peruano –y para la sociedad en su conjunto– en momentos determinados de su historia. De ahí que las asumamos como arbitrarias. Naturales, pueblos de indios, comunidades de indígenas, pueblos originarios, comunidades nativas, comunidades campesinas, han sido los términos más utilizados. Al respecto, y antes de dar inicio a esta exposición, precisamos que preferimos emplear para el caso de los colectivos indígenas peruanos, los términos *pueblo indígena* o, para aludir estrictas formas de organización, *comunidad indígena*.

La principal tarea a desarrollar en lo que concierne a las deficiencias regulatorias es determinar cuál es la noción de indígena que explícita o implícitamente es tomada en cuenta por las normas internas, sobre todo en las de rango constitucional y legal. A tal efecto, inevitablemente debemos repasar algunos datos de la historia peruana, adelantando que la categoría *indígena* aparece actualmente en muy pocas normas y éstas abordan temas aislados, reflejando así, como indica W. Ardito, la inexistencia de una política específica del Estado<sup>361</sup>.

En Perú, el término *indio* fue introducido por las Leyes de Indias a través del establecimiento de la denominación *pueblos de indios*, cuyo origen se encuentra en el equívoco cometido con el *descubrimiento* de América, al pensar que se había arribado a las Indias. Acuñaéndose legalmente e internalizándose desde entonces como análogo a originario o natural, perteneciente a la “*sierra fría del Perú*”<sup>362</sup>, el término ignoraba a quienes habitaban la selva, considerados simplemente salvajes. En 1569, durante el mandato del Virrey Francisco de Toledo, y con el objetivo de facilitar la recaudación de tributos y la organización del trabajo de los indios, los pueblos de indios se convirtieron en la organización administrativa básica de la recién creada República de indios, instituyéndose también la República de españoles, con lo que así se erigía la primera dicotomía excluyente de alcance nacional que dio origen, oficialmente, a la noción del *Otro*.

---

<sup>361</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>362</sup> MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 47ª edición. Lima: Biblioteca Amauta, 1998, p. 45. Ha de precisarse que ya en la Ley XIII de las Nuevas Leyes de Indias, de 1542, se establecía que los “*indios de tierra fría no sean llevados a otra cuyo temple sea caliente ...*”

Dejando de lado algunas normas emitidas desde el Virreinato<sup>363</sup>, y sin olvidar esta diferenciación entre República de indios y República de españoles, destacamos la Constitución para la República del Perú, de 1920, pues con ella se dio el primer reconocimiento constitucional del colectivo indígena<sup>364</sup>. Esta Constitución, dada un siglo después de la declaratoria de independencia del país, establecía en su Artículo 58 que “*El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.*”<sup>365</sup>

Dos puntos de este artículo merecen nuestra atención. El primero de ellos es el reconocimiento, ya en 1920 y a nivel constitucional, de la existencia jurídica –en estos términos se entiende *existencia legal*- de las *comunidades de indígenas*. Adelantamos así que en la historia constitucional peruana, como se verá, el término con el cual se ha identificado al colectivo indígena en cuanto tal, a nivel constitucional y de forma extendida, ha sido el de *comunidad*.

El segundo punto que resaltamos es que, frente a la verificación de la *situación distinta* en que se encontraba la *raza* indígena, el Estado se imponía, constitucionalmente, el deber de protegerla y de emitir leyes especiales. No deteniéndonos en analizar la corrección o no del término *raza*, tal disposición no solo significó en la práctica la aceptación de una realidad de infravaloración, sino que también implicó la validación del papel proteccionista del Estado en este asunto.

Con la Constitución Política de 1933 se ratificó la existencia legal de las *comunidades de indígenas*, así como su personalidad jurídica, confirmándose la visión de su situación particular en el Artículo 212, el cual establecía que “*El Estado dictará la legislación civil, penal,*

---

<sup>363</sup> El salto en nuestro repaso, desde el siglo XVI al XX, no implica la inexistencia de normas que abordaran en cierta forma algún asunto relacionado con los indígenas, aunque constitucionalmente no las hubo. Sin embargo, los hechos más significativos producidos durante esos cuatro siglos son los que explican en gran medida el segundo factor principal en el problema de la definición de indígena en Perú, motivo por el cual serán abordados en el apartado 2.1.2.

<sup>364</sup> En cambio, la primera etiqueta constitucional que se atribuyó al sujeto individual originario se dio con la Constitución Política de la República Peruana, de 1828, denominándosele *indígena* (Artículos 13 y 75). El término *indio*, en cambio, permaneció socialmente hasta la actualidad, sin que nunca fuera consignado en alguna Constitución peruana, con lo cual se ratifica que la introducción del término al país fue externa.

<sup>365</sup> Siendo estrictamente literales, la primera Constitución peruana que textualmente se refiere a *comunidad de indígenas* fue también la de 1828. No obstante, ella no ha sido tomada en cuenta para los efectos de este trabajo toda vez que su mención no es uniforme: en otro artículo, esta misma Constitución habla de *tribus de indígenas* (Artículo 75).

*económica, educacional y administrativa, que las peculiares condiciones de los indígenas exigen.*” Sin hacer referencia explícita a una protección estatal, lo interesante es que el tratamiento jurídico diferenciado se centró, con mayor fuerza que en las otras Constituciones, en el aspecto económico y, en particular, en el régimen de las tierras comunales, al disponerse que eran imprescriptibles, inembargables e inajenables. Este reconocimiento podría asumirse tardío dado que, como se señaló en el apartado 1.2.2, la mayor explotación de las tierras de las comunidades de indígenas se produjo hasta fines del siglo XIX, habiéndose registrado uno de sus picos más elevados, precisamente, culminado el proceso de independencia, durante el gobierno de Simón Bolívar.

Detectado el énfasis económico de la visión sobre las comunidades de indígenas, el hecho más importante producido en torno a ellas, luego de la promulgación de la Constitución de 1933 –y que hasta la actualidad sigue condicionando definitivamente su tratamiento–, fue el proceso de reforma agraria, la única de este tipo llevada a cabo en Perú, conducida además por un gobierno militar. Esta reforma tuvo impacto no solo en la readjudicación de la tierra sino también en el simbolismo indígena pues el término *comunidad de indígenas* fue eliminado de todo el ordenamiento jurídico peruano, siendo reemplazado por *comunidad campesina*. La razón del cambio se justificó “*en el discurso que con ocasión de la dación de esta Ley (Decreto Ley No. 17716, Ley de Reforma Agraria, de 1969) pronunció el General Juan Velasco, (la cual era) desterrar la carga peyorativa que los términos indígena e indio tenían.*”<sup>366</sup>. Es decir, “*basándose en la constatación de que el término ‘indio’ representaba un insulto y ningún indígena se autodefinía como tal, el gobierno militar ... invisibiliza la palabra...*”<sup>367</sup> De este modo, se diluyó lo indígena en la sierra y en el sector agrario... “*se universaliza la forma comunal de propiedad y gestión de la tierra disociándola de referentes étnicos*”<sup>368</sup>, y ello, porque el objetivo real era *tecnificar* a las comunidades de indígenas a través de su organización en cooperativas (Artículo 117 de la ley).

---

<sup>366</sup> DEL CASTILLO PINTO, Laureano. “El tratamiento de los pueblos indígenas en la legislación peruana.” En: *Población indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional.* (Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República, los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007). Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 151. En la línea trazada, desde la promulgación de la Ley de Reforma Agraria por parte del jefe del gobierno militar, General EP Juan Velasco Alvarado, la celebración del Día del Indio, los 24 de junio de cada año, cambió de nombre para ser llamada Día del Campesino.

<sup>367</sup> URRUTIA CERUTI, Jaime. Población indígena y políticas públicas en el Perú. En: ROSENBERG, Markus; y PAJUELO TÉVES, Ramón (eds.). *Políticas indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias.* Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 180.

<sup>368</sup> ECHEVARRÍA MEJÍA, V. Javier. “El sistema electoral peruano y las comunidades nativas: En la búsqueda de una representación efectiva.” Tesis para optar por el grado de Licenciado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2001, p. 36.

En tanto las normas jurídicas regulan, entre otras cosas, situaciones existentes, podría argumentarse que en el caso de las correspondientes a la reforma agraria, éstas solo se limitaron a reconocer jurídicamente un nombre, *comunidad campesina*, que ya desde principios del siglo pasado había ido adquiriendo una clara referencia a los indios (asumidos éstos, como se indicó, como originarios de la sierra<sup>369</sup>), por lo que simplemente reflejaron lo que sucedía en la sociedad peruana de entonces. No obstante, en la línea de lo manifestado anteriormente, lo cuestionable es que, sin siquiera definir qué era o cómo estaba compuesta una comunidad campesina, se transformó la situación jurídica de determinados sujetos al asumir un término limitante, aunque fuera socialmente extendido. En la práctica se pasó pues, de un reconocimiento general, a un desconocimiento particular de las comunidades indígenas.

Además de lo señalado, es de indicar que el cambio se produjo por un decreto ley, el cual constituye en Perú, en palabras del Tribunal Constitucional de Perú, en adelante TCP, una disposición “*de naturaleza jurídica sui generis dictada por un poder de facto que ha reunido para sí -contra lo establecido en el ordenamiento constitucional- las funciones parlamentarias y ejecutivas. (Los decretos leyes son) disposiciones ... que, con prescindencia de las formalidades procesales establecidas en la Constitución, regulan aspectos reservados a la ley.*”<sup>370</sup> En este sentido, podría pensarse que dichas normas son ajenas al ordenamiento constitucional, por lo que no deberían surtir efecto alguno. Sin embargo, dado que en Perú las interrupciones democráticas han sido frecuentes y prolongadas, gran parte de los numerosos decretos leyes expedidos, sobre todo durante la década del sesenta, setenta y noventa del siglo pasado, han pasado a formar parte del ordenamiento interno, manteniendo su vigencia aun después de culminados los períodos de facto. Esto no obvia, como en la misma sentencia apunta el TCP, que, considerados “*como actos con jerarquía de ley ... , (son) susceptibles de ser modificados o derogados por otras normas del mismo valor y rango; y por ende, sujetos al control de la constitucionalidad*” (El subrayado es nuestro). Siguiendo este orden de ideas, frente a la verificación de que una norma de inferior jerarquía, es decir, la Ley de Reforma Agraria, modificó la denominación que constitucionalmente hasta entonces era asumida, *comunidad de indígenas*, desconociendo

---

<sup>369</sup> De hecho, sin esta identificación, podría sostenerse que con la nueva denominación, *comunidad campesina*, se admitía la posibilidad de que ella no estuviera compuesta únicamente por indios. Pero, como se ha indicado, la asociación fue inmediata.

<sup>370</sup> Caso Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos. Sentencia Expediente No. 010-2002-AI/TC, de 3 enero 2003.

la realidad indígena, podría asumirse la susceptibilidad de dicho decreto ley de ser, al menos, modificado por otra norma del mismo rango o, pasar al siguiente nivel a través de un proceso de inconstitucionalidad. Sin embargo, ello no ha ocurrido hasta la actualidad, de modo que la Ley de Reforma Agraria incluso ha servido y sigue sirviendo de fuente de contenido para diversas normas posteriores que rigen actualmente.

El gobierno militar no se detuvo en las comunidades campesinas. Pocos años después de la Ley de Reforma Agraria, creó unos entes que no existían jurídicamente aunque ya eran considerados socialmente como *tribus selváticas*. Estos entes fueron las *comunidades nativas*, sobre las cuales aplicó “una institucionalidad fragmentada para asignar la tierra a las etnias de la Amazonía y no un territorio global...”<sup>371</sup>. Su creación se concretó con el Decreto Ley No. 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, de 1974<sup>372</sup>, la cual fue derogada luego de cuatro años por el Decreto Ley No. 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y la Ceja de Selva, cuyas disposiciones, a los efectos que a esta tesis interesa, solo repitieron el texto de sus antecesoras. En virtud de esos mismos efectos, y atendiendo a su precedencia, en adelante se entenderá en este trabajo al Decreto Ley No. 20653 como la Ley de Comunidades Nativas.

El Artículo 7 de la Ley de Comunidades Nativas estableció que debía entenderse por éstas a aquellas con origen en los grupos *tribales* de la selva y ceja de selva, constituidas por conjuntos de familias vinculadas por el idioma o el dialecto, por caracteres culturales y sociales, y por la tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio, con asentamiento nucleado o disperso. Todos estos elementos eran considerados principales en su definición. El Artículo 8 reconocía por su parte que la pertenencia a las comunidades se daba por el nacimiento en ellas o por su incorporación en virtud de sus estatutos, perdiéndose la condición de *comunero* si se fijaba residencia fuera de la comunidad por más de doce meses consecutivos, salvo por razones de estudio, salud, por traslado al territorio de otra comunidad nativa o por el cumplimiento del servicio militar obligatorio. Tanto la incorporación como la pérdida de la condición de *comunero* debían ser acordadas por la Asamblea Comunal, siguiendo su estatuto, Asamblea que de conformidad con el

---

<sup>371</sup> URRUTIA CERUTI, Jaime. *Op. Cit.*, p. 180.

<sup>372</sup> Es de precisar que mientras la Ley de Reforma Agraria fue emitida durante el gobierno encabezado por el General EP Juan Velasco Alvarado, los dos decretos leyes sobre comunidades nativas lo fueron durante el gobierno al mando del General EP Francisco Morales Bermúdez, quien lo sucedió.

Artículo 21 del Reglamento de esta ley, aprobado por Decreto Supremo No. 003-79-AA, del 25 de enero de 1979, estaba compuesta por quienes estuvieran debidamente inscritos en el padrón de comuneros. Este mismo artículo ratificaba expresamente que las comunidades campesinas eran las asentadas en la sierra del país.

Antes de comentar el aspecto más destacable de la norma recién referida, es conveniente resumir lo indicado hasta el momento. Una pregunta puede ayudarnos en esta tarea. **¿Cómo es que habiendo surgido la categoría *indio* para aludir a los originarios de la sierra del país, terminó asumiéndose la palabra *indígenas* para referirse solo a los originarios de la selva?** Constitucionalmente, el primer y único término en la historia peruana con el cual se ha denominado a los colectivos indígenas ha sido el de *comunidad*. Asimismo, la palabra *indio*, desde la época de las Leyes de Indias, estuvo relacionada con el originario de la sierra del país, habiendo sido, sin embargo, la palabra *indígena* la primera en ser empleada en alguna Constitución peruana. De este modo, mientras las normas constitucionales hablaban de indígenas, socialmente se hablaba de indios. La Ley de Reforma Agraria y la Ley de Comunidades Nativas, ambas aprobadas por decretos leyes de un régimen militar, trastocaron este bagaje de denominaciones en búsqueda de un cambio de significados. El resultado: se desecha *comunidades de indígenas* para implantar *comunidades campesinas* y *comunidades nativas*. Si el originario de la sierra es campesino, y el de la selva, nativo, entonces indígena es solo el nativo porque es el aborígen. Esta lógica es la que se ha seguido en Perú desde hace ya más de cinco décadas, unificando la visión del Estado y de la sociedad en torno al originario de la sierra sobre un componente de *clase*<sup>373</sup>, antes que sobre su carácter identitario.

Retomando entonces el análisis de las normas de la Ley de Comunidades Nativas y de su reglamento, el comentario que nos surge gira en torno a la definición de dichas comunidades como grupos *tribales*. Al respecto, dos puntos merecen atención. El primero tiene que ver con la aceptación de la correspondencia entre *tribu* y grupo de la selva, reconociéndose así el uso social de la palabra, lo cual, como se ha visto, no sucedió con los *indios*. El segundo punto está referido al propio concepto de comunidad nativa, en el que, centrándose en los grupos tribales<sup>374</sup>, se mencionan características específicas en las que

---

<sup>373</sup> Aunque quizás sea más conveniente no hablar en términos de clase sino de oficio.

<sup>374</sup> Aunque la sentencia de la Corte IDH en el *Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam* fue emitida con posterioridad, resulta útil recurrir a ella a fin de apreciar los criterios que empleó para calificar al pueblo Saramaka como tribal. *Vid. Supra*, p. 30.



no se alude su existencia previa a la formación del Estado o a la llegada de los llamados *conquistadores*.

Ante estas *innovaciones* terminológicas y deformaciones constitucionales y sociales, nos preguntamos, **¿cómo se identificaban los indígenas a sí mismos?** Aunque de eso se dará detalle en el apartado 2.1.3, lo que cabe destacar es que, cualquiera que hubiera sido el contenido de dicha identificación, lo claro es que, desde el inicio, las denominaciones del colectivo indígena y de sus miembros no fueron socializadas por ellos mismos, sino por los Otros. De esta manera, aunque es verdad que el gobierno militar consideraba los términos *indio* e *indígena* como ofensivos y los prohibió, para entonces, el mundo indígena ya enfrentaba una severa crisis debido a la discriminación.

La Constitución Política de 1979, en su Artículo 161 establecía que “*Las Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica. Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece. El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia la superación cultural de sus integrantes.*” (El subrayado es nuestro).

No se analizará lo que parece ser la admisión del Estado de que la situación en la que se encuentra parte de su población por el hecho de ser *nativa* o *campesina* constituya un atraso cultural, ni de lo que pueda asumir como parámetro de superioridad cultural, a pesar de que esa misma norma habla de respeto de sus tradiciones. La mayor utilidad que la citada norma tiene<sup>375</sup> para esta tesis es que, la distinción entre comunidades campesinas y comunidades nativas implantada por el régimen militar fue elevada a rango constitucional, ratificando además el énfasis sobre sus consideraciones económicas. Es de agregar que a partir de esta Constitución se hace referencia a la autonomía, aunque limitada a asuntos de organización y dentro del marco de la ley, en virtud de su comprensión, en los hechos, como cooperativas agrarias con forma de asociaciones civiles.

Finalmente tenemos al Artículo 89 CPP, el cual establece que “*Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su*

---

<sup>375</sup> Esta Constitución oficializa por primera vez al idioma quechua, aunque entonces como ahora, la realidad sea otra.

*organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior. El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas.”* Esta norma ha sido incluida en el Capítulo VI Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas, el cual se ubica dentro del Título III Del Régimen Económico del Estado, colocándose así el acento constitucional en los aspectos económicos que ellas poseen, antes que en sus características históricas, culturales o sociales.

Con la reforma constitucional de 2002 se introdujo en la CPP el término *pueblos originarios*, siendo ubicado en el *Capítulo XVI De la Descentralización* pero sin hacer referencia alguna sobre lo que debía entenderse por ellos. La inclusión de este término, además en un capítulo como el mencionado, responde a que, junto con las comunidades campesinas y las comunidades nativas, dichos pueblos fueron considerados destinatarios de las cuotas de participación electoral para procesos de elecciones regionales y municipales (Artículo 191), cuotas que dicha reforma constitucional implantó. Aunque sobre esto volveremos en el sub-apartado 2.1.1.2, adelantamos que el citado término ha sido vinculado por dos normas legales posteriores con la noción de pueblos indígenas.

La diferencia central entre la Constitución de 1979 y la vigente carta constitucional radica en el tratamiento del carácter de las tierras de las comunidades. Mientras la primera Constitución citada -cuyo Artículo 161 también fue ubicado en el Título Económico- establecía que dichas tierras eran inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la Constitución de 1993 solo se dispone que son imprescriptibles. Esta diferencia es básica para comprender los problemas que en la actualidad se producen en el país, debido principalmente a la explotación de los recursos naturales de, sobre todo, su subsuelo.

De lo presentado hasta aquí, además de las etiquetas variadas sobre los colectivos indígenas, lo que resaltamos es que, aceptándose implícitamente su diferente condición respecto del resto de la población del país, el tratamiento brindado por las Constituciones, incluyendo a las Leyes de Indias por su jerarquía y ámbito de aplicación, no solo no ha sido uniforme, sino que ha sido confuso. En efecto, mientras se asumía un rol protector del Estado, también se admitía una autonomía organizativa, aunque dentro del marco de la ley, y siempre con especial atención a los aspectos económicos de sus tierras.

A manera de resumen de lo establecido –o validado- en la historia constitucional peruana en torno a las denominaciones de los colectivos indígenas, presentamos el Cuadro 1, útil también para los siguientes apartados.

**Cuadro 1. TÉRMINOS EMPLEADOS POR NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL PARA DENOMINAR AL COLECTIVO INDÍGENA**

LEYES DE INDIAS (Libro Sexto - inc. Ordenanzas del Virrey Toledo, emitidas en su virtud)	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA PERUANA 1828	CONSTITUCIÓN PARA LA REPÚBLICA DEL PERÚ 1920	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1933	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1979	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1993
Pueblos de indios 1569: República de indios y República de españoles	Comunidad de indígenas PERO también tribu de indígenas  Individuo indígena =	Comunidad de indígenas	Comunidad de indígenas  ----- 1968: Golpe de Estado  1969: Decreto Ley de Reforma Agraria = Comunidad campesina  1974: Decreto Ley de Comunidades Nativas	Comunidad campesina y Comunidad nativa	Comunidad campesina y Comunidad nativa. Reforma constitucional 2002 introduce <i>pueblos originarios</i> sin definirlos

Elaboración propia a partir de la revisión de las Constituciones Políticas peruanas

Hemos expuesto las principales cuestiones sobre las dos primeras deficiencias regulatorias que identificamos en el trabajo, es decir, el inadecuado tratamiento constitucional del colectivo indígena y las variadas etiquetas atribuidas, por lo que es momento de abordar la **tercera deficiencia regulatoria** indicada, cual es la dispersión temática de normas.

Para desarrollar esta tarea, recurriremos a las normas legales vigentes y emitidas con posterioridad a la Ley de Reforma Agraria y a la Ley de Comunidades Nativas, las cuales, desde entonces y hasta la actualidad, constituyen sus principales referentes. A tal efecto, nos centraremos únicamente en las definiciones de indígena o de comunidad, campesina o nativa, y al papel que al Estado peruano se le asigna frente a ellas, asuntos incluidos en una normatividad que, en buena parte, será nuevamente abordada en el apartado 2.2.2, cuando se desarrolle el tema de la ubicación de la población indígena, específicamente, la de sus tierras.

Por orden cronológico e importancia, dada su expresa aplicación como norma supletoria, prácticamente, sobre el resto del ordenamiento jurídico<sup>376</sup>, la primera norma a mencionar es el Código Civil de 1984, que, vigente a la fecha, refleja el espíritu de los decretos leyes militares y de la Constitución de 1979. Su regulación sobre las Comunidades Campesinas y Nativas ha sido incluida en la Sección Cuarta y su principal artículo, el 134, establece que *“Las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral...”*

El comentario que aparece evidente está vinculado a la consideración que tiene el Código Civil, en adelante CC, de que los fines de estas comunidades se orientan principalmente al aprovechamiento de su patrimonio. Esta afirmación resulta lógica si se tiene en cuenta que sigue el orden de ideas promovido, constitucionalmente desde 1933 y socialmente desde la llegada de los conquistadores. En ese mismo orden es también destacable la asignación implantada: el legislador decide –no reconoce- cuáles son los fines de estas comunidades, aunque señale a la par que se trata de comunidades tradicionales.

De otro lado, el Artículo 135 dispone que *“Para la existencia legal de las comunidades se requiere, además de la inscripción en el registro respectivo, su reconocimiento oficial.”* De este modo, el adjetivo expreso de *tradicionales* es compatibilizado no solo con la obligatoriedad de su inscripción para considerarlas existentes legalmente, sino también con la necesidad de su reconocimiento oficial. La pregunta que surge es si, sin inscripción y sin reconocimiento oficial, ¿las comunidades no serían, simplemente, *tradicionales*? Y, ¿qué es lo que agregan tal registro y tal reconocimiento? El TCP ha manifestado que *“Una inscripción en el registro sería útil para acreditar la existencia de la personería. La falta de inscripción registral no puede desvirtuar su personería jurídica, pero sí es relevante como prueba a efectos de ejercer su capacidad procesal. Pero si la comunidad está inscrita, está obligada a presentar su registro. En caso de estarlo, bastaría con mostrar medios probatorios que fehacientemente prueben su existencia fáctica. No es posible que se pueda colocar a la comunidad en una situación de indefensión tal que, por temas netamente formales (incumplimiento de acto administrativo declarativo), terminen desconfigurando lo señalado*

---

<sup>376</sup> Artículo IX del Título Preliminar: *“Las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.”*

en la Constitución, en concordancia válidamente aceptada con el Convenio N° 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales ... El acto administrativo de inscripción es entonces, a diferencia de lo que ocurre con las personas jurídicas de derecho privado, declarativo y no constitutivo.”<sup>377</sup>

La última norma del CC que merece comentario es la contenida en el Artículo 137, que señala que “El Poder Ejecutivo regula el estatuto de las comunidades ...”. El Poder Ejecutivo; no el legislador, frente a lo que cabe apuntar que en el caso de las personas jurídicas comunes, es la ley la que proporciona el marco para que éstas se regulen a sí mismas. Esta diferencia solo refuerza la idea de que lo hay detrás es un interés público especial por estas comunidades.

En concreto, el CC no introduce nada nuevo en el tratamiento de la definición de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, limitándose a regular aspectos específicos en virtud de su asunción como persona jurídica.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1979 se emitieron dos leyes adicionales, importantes sobre todo en lo que concierne a la regulación de las tierras comunales. Éstas son la Ley No. 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y la Ley No. 24657, Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas, ambas de abril de 1987, importando aquí que la Ley General de Comunidades Campesinas, en adelante LGCC, haya sido la primera norma que introdujo legalmente, dieciocho años después de la Ley de Reforma Agraria, una definición de ellas, agregando determinadas características. Tal definición se encuentra recogida en su Artículo 2: “Las Comunidades Campesinas son organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país.” Asimismo, el Artículo 1 dispone que el Estado respeta y protege el trabajo comunal como una modalidad de participación de los comuneros, dirigida a establecer y preservar los bienes y servicios de interés comunal, trabajo que está regulado por un derecho

---

<sup>377</sup> Caso Comunidad Nativa Sawawo Hito 40. Sentencia del Expediente No. 04611-2007-AA/TC, de 9 abril 2010. FJ No. 25 y 26. Como sabemos, la norma aludida del C169 OIT es la contenida en su Artículo 1°, inciso 2).

*consuetudinario autóctono*. En ese sentido, también respeta y protege los usos, costumbres y tradiciones de la comunidad, propiciando el desarrollo de su identidad cultural.

Algunos comentarios en torno al Artículo 2. El primero de ellos tiene relación con la semejanza que, de acuerdo con la definición de la LGCC, existe entre las comunidades campesinas y lo que en el Capítulo 1 hemos asumido como etnia. Semejanza pero no necesaria correspondencia. Nuestro segundo comentario se enfoca en la admisión legal de que la base social de las comunidades es la familia, la cual, unida al primer vínculo que entre sus miembros existe, esto es, la tierra, hacen del trabajo comunal el sustento de su desarrollo. El último comentario se centra en que la ley asume que el gobierno democrático de las comunidades es una manifestación de los vínculos entre sus integrantes, lo cual, en principio, no necesariamente es así, pues que ello suceda es en realidad consecuencia de su regulación como persona jurídica.

La mayor consideración de ciertos aspectos de las comunidades campesinas, propios de las comunidades indígenas, la tenemos entonces con lo indicado por el Artículo 1 de la LGCC, pues por primera vez se habla explícitamente de un derecho consuetudinario autóctono, aunque limitado al trabajo comunal. Advertimos esto porque se establece el deber del Estado, no solo de respetar o proteger –verbos empleados tanto en la Constitución de 1979 como en la vigente CPP- las tradiciones de los miembros de las comunidades, sino de *propiciar* el desarrollo de su identidad cultural. En cuanto a la perspectiva individual, es decir, la del *comunero*, la LGCC también resulta de gran interés. En su Artículo 5 establece que para ser tal, debe haberse nacido o haberse integrado a la comunidad, o ser hijo de otro comunero, introduciendo la figura del *comunero calificado*, que es, principalmente, el mayor de edad inscrito en el padrón respectivo. Con esto, la consideración de indígena, como vemos, queda ya muy difuminada.

Pasando a las leyes que durante la vigencia de la CPP han sido emitidas, indicamos que son dos las que merecen nuestra atención en este punto: la Ley No. 27811, que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos, de 11 de agosto de 2002; y la Ley No. 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, de 7 de septiembre de 2011. La sola denominación de estas leyes muestra un cambio fundamental en la

consideración del colectivo indígena, aun cuando la CPP se refiera esencialmente a comunidades campesinas y a comunidades nativas. Pero no se trata solo de la denominación.

La Ley No. 27811 incluye, por ejemplo, una definición expresa de pueblos indígenas, destinatarios de su regulación, absolutamente distinta a la asumida, implícita o explícitamente, desde que empezó a tratarse el tema en la normatividad peruana. De acuerdo con su Artículo 2, los PPII son los *“pueblos originarios que tienen derechos anteriores a la formación del Estado peruano, mantienen una cultura propia, un espacio territorial y se autoreconocen como tales. En éstos se incluyen a los pueblos en aislamiento voluntario y a las comunidades nativas y campesinas. La denominación ‘indígenas’ comprende y puede emplearse como sinónimo de ‘originarios’, ‘tradicionales’, ‘étnicos’, ‘ancestrales’, ‘nativos’ u otros vocablos”*. (El subrayado es nuestro).

El cambio, sin duda, es patente. Se hace mención expresa a una existencia previa a la formación del Estado peruano y del autorreconocimiento indígena, por lo que es razonable que se afirme que las comunidades nativas y campesinas<sup>378</sup> son solo parte de los PPII del país, es decir, que los PPII no están compuestos únicamente por ellas. Resaltamos también que aunque se admita su empleo como sinónimo de otros vocablos, la denominación central es *indígenas*.

Dos comentarios adicionales. Al referirse el Artículo 2 a derechos anteriores a la formación del Estado, podría asumirse que, siguiendo la corriente iusnaturalista, éste no otorga derechos sino que simplemente los reconoce. Al respecto, sin analizar la dicotomía iusnaturalismo-Positivismo, preferimos pensar, como sostiene L. Díez-Picazo, que la idea de derecho subjetivo nació como soporte de los *derechos naturales*, de manera que *“la función originaria de la noción de derecho subjetivo era configurar genuinos “derechos fundamentales”, ámbitos de libertad sustraídos a la capacidad de regulación del Estado, y sólo en un momento posterior comenzó a utilizarse para designar las facultades otorgadas a los individuos por la legalidad ordinaria.”*<sup>379</sup> Esto, si bien el liberalismo tan centrado en el individuo, no se corresponde del todo con el sentido colectivo que poseen los PPII sobre sí.

---

<sup>378</sup> Entendemos que la inclusión de las comunidades campesinas y comunidades nativas en esta norma se dio en los términos trazados por la Ley de Reforma Agraria y la Ley de Comunidades Nativas.

<sup>379</sup> DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Op. Cit.*, p. 34. En este orden de ideas, el autor, citando a Luigi Ferrajoli, entiende que los derechos fundamentales son *“aquellos derechos que, en un ordenamiento dado, se reconocen*

El segundo comentario tiene relación con que, tal como ha sido incluido el término *pueblo indígena* en la norma, no pareciera que aluda a sus implicancias en el Derecho Internacional, si bien habla de anterioridad a la formación del Estado y al derecho del autorreconocimiento, por lo que, como indicáramos en el Capítulo 1, seguimos tomándolo en cuenta en su sentido más laxo. Esta afirmación se sustenta además en que, en diversos artículos, la ley menciona conjuntamente a pueblos y a comunidades indígenas.

Ahora bien, la norma que en la actualidad posee mayor importancia por el contexto social, pero sobre todo, por el contexto económico del país, es, sin duda, la Ley No. 29785, en adelante Ley de Consulta, la misma que entró en vigencia en diciembre de 2011. De esta norma resaltamos varios puntos. El primero es la expresa remisión de su interpretación de conformidad con el C169 OIT, circunstancia inédita en la normatividad peruana con implicancias no solo respecto al propio procedimiento de consulta sino además respecto a las consideraciones que dicho instrumento internacional consigna. El segundo punto es que, tanto en su propia denominación como a lo largo de sus disposiciones, la Ley de Consulta reconoce que los términos *pueblos indígenas* o *pueblos originarios* son intercambiables, de modo que puede emplearse tanto uno como otro, entendiéndose ambos con el mismo significado. Lo dispuesto por el Artículo 7 *in fine*, incluso va más allá: “*Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no altera su naturaleza ni sus derechos colectivos.*”

El punto de la ley que, sin embargo, consideramos tiene la mayor relevancia, es el que desarrolla los criterios de identificación de los PPII, los mismos que, recogidos también en el Artículo 7, repiten lo que diecisiete años atrás el Estado peruano había aceptado con la ratificación del C169 OIT. Sin embargo, este hecho, que podría generar un reconocimiento positivo, pierde cierto valor cuando se verifica que dicha norma *precisa* algunas cuestiones que el Convenio no alude. Por ejemplo, el citado Artículo 7 establece que entre los criterios objetivos de identificación de los PPII se encuentran la descendencia *directa* de las poblaciones originarias del territorio estatal, y los estilos de vida y *vínculos espirituales* e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan. De esta manera, haciendo referencia el Artículo 1 del Convenio a la descendencia de pueblos originarios, la ley peruana dispone que ésta debe ser directa. Del mismo modo, mientras el Convenio hace

---

*a todas las personas por el mero hecho de serlo... siendo accesorio, en cambio, el modo en que están regulados y protegidos.” Vid. p. 39.*



referencia a la conservación total o parcial de costumbres, el Artículo 7 omite esta última posibilidad.

La Ley de Consulta también insiste, en la línea de las omnipresentes Ley de Reforma Agraria y Ley de Comunidades Nativas, en establecer la correspondencia geográfica entre unas y otras comunidades. En el mismo Artículo 7 se dispone que *“Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.”* (El subrayado es nuestro). Sea como fuere, que sean denominadas comunidades campesinas o comunidades nativas, o que normas de inferior jerarquía *precisen* contenidos, debería tener menor importancia si manifiestan incompatibilidad con los criterios del C169 OIT. Y sin embargo, no son irrelevantes en absoluto, pues al crearse con la ley la *Base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas*, el Ministerio de Cultura expidió la Directiva No. 03-2012-MC (aprobada por Resolución Ministerial No. 202-2012-MC, del 22 de mayo de 2012), la cual regula su funcionamiento. Y esta norma introduce dos elementos de identificación de los PPII que el C169 OIT no menciona: conservación de lengua indígena y permanencia en territorios ancestrales (Artículos 7.1.5 y 7.1.3).

Ahora bien, aun cuando se trata de pautas referenciales en tanto la base de datos lo es (Artículo 6.5 de la Ley de Consulta), esta regulación muestra tanto la actitud del Estado peruano como la dificultad práctica que encierra en sí misma la tarea de definir a un indígena o a un pueblo indígena. Sobre este punto se hará un mayor desarrollo en los subapartados 2.2.2 y 3.2.1, este último referido principalmente al censo poblacional de Bolivia de 2001, a partir del cual se estimó el porcentaje de indígenas de dicho país.

A partir de las definiciones y términos asumidos a partir de la Ley de Reforma Agraria y de la Ley de Comunidades Nativas, podemos pues, concluir lo siguiente:

- La Ley de Reforma Agraria y la Ley de Comunidades Nativas han sido referentes para la definición de comunidades campesinas y de comunidades nativas, tanto a nivel legal como constitucional, a pesar de haber sido emitidas durante un gobierno militar.

- Aunque pueda suponerse práctica la distinción entre comunidad campesina y comunidad nativa según el origen geográfico de los grupos indígenas, las normas posteriores en diversas áreas temáticas (Derecho Constitucional, Derecho Civil, Derecho Agrario, y hasta Derecho Comercial), demostrarían que el Estado peruano, al menos hasta 2011, no tenía muy clara la definición de este colectivo.

- El énfasis del interés público que se invoca poseen las comunidades campesinas y las comunidades nativas, se centra en realidad en un pronunciado interés económico producto del propio contexto en que estas instituciones fueron creadas –su conversión en cooperativas agrarias y la titularidad de las tierras-, por lo que su tratamiento ha obviado o minimizado sus principales aportes al país, es decir, los históricos y culturales. De esta forma, la Constitución de 1979 y la vigente CPP se han centrado en una visión en términos de personalidad jurídica, lo cual, a su vez, explica el tono de la posterior regulación legal, incluyendo a la propia LGCC, a pesar de que ésta hace referencia a los vínculos ancestrales y a la base familiar de la comunidad campesina.

La adecuación con el desarrollo del Derecho internacional se ha puesto de manifiesto con mayor fuerza después de la ratificación por el Estado peruano del C169 OIT, en 1994<sup>380</sup>, de manera que, por supuesto, este hecho ha sido crucial en el replanteamiento de su posición. Destacamos que tal reconsideración, empero, no fue inmediata, puesto que la vinculatoriedad del C169 OIT, en lo que concierne a las pautas para proteger a sus beneficiarios, fue tomada en cuenta legalmente, por primera vez, recién ocho años después de producida la ratificación, y, además, mediante una norma sectorial sobre derechos de propiedad intelectual (la mencionada Ley No. 27811). Sea como fuere, lo cierto es que se ha aceptado que los pueblos indígenas son pueblos originarios, y en tal virtud, las comunidades campesinas y las comunidades nativas *pueden* –aunque no siempre- ser incluidas como tales. Es de destacar que hasta la emisión de dichas leyes, al menos expresamente, el enfoque estatal se restringió al reconocimiento del derecho individual a la no discriminación y a la identidad étnica, así como al respeto por la pluralidad cultural del país. Lo más cerca que estuvo de una determinación más o menos acorde al significado –y no a las denominaciones- fue, olvidando a las comunidades de la selva y a las de la costa,

---

<sup>380</sup> Ratificado el 17 de enero de 1994 con Resolución Legislativa No. 26253, entró en vigencia el 2 de enero de 1995.

con la Constitución de 1920, hace casi ya cien años, cuando se hacía referencia a la *comunidad de indígenas*.

En nuestra opinión, ha quedado explicado parcialmente por qué en este trabajo, de aquí en adelante y para el caso peruano, emplearemos los términos *pueblo indígena* o *comunidad indígena*<sup>381</sup> para aludir al colectivo indígena o a su modo de organización, e *indígena* cuando hagamos referencia a la persona individual, sin hacer distinción de su origen geográfico, salvo que fuera necesario. Dejamos así de lado, además, el prolongado olvido de los originarios de la costa del país. En el mismo sentido, cuando en este trabajo se haga referencia a *comunidad campesina* o a *comunidad nativa*, nos estaremos refiriendo a las personas jurídicas que, como se desprende de toda la normatividad vigente, excepto la Ley de Consulta, están compuestas por personas no necesariamente indígenas con vínculos similares a los que unen a los miembros de cualquier asociación civil, y con un régimen especial en lo que concierne a sus tierras y territorio. Estas comunidades no siempre se corresponderán con lo que es culturalmente una *comunidad indígena*, en torno a la cual nos detendremos en el sub-apartado 2.2.2, donde también se completará la razón por la que preferimos dicho término.

La **cuarta deficiencia regulatoria** identificada como obstáculo para asumir una definición de indígena en Perú es la falta de desarrollo interno de las normas internacionales sobre el tema, provocando así su incumplimiento. Al tratar esta deficiencia nos centraremos estrictamente en este tema y no en todos aquellos que aborda la regulación internacional sobre pueblos indígenas. No obstante, cabe tomar en cuenta que desde hace décadas rigen en dicho país las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del PIDCP, del PIDESC, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y de la CADH, las cuales, junto a las del C169 OIT, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y de la propia CPP, constituyen un soporte jurídico para la interpretación *pro iuris hominum*. Este principio, recordemos, es de carácter interpretativo, y de acuerdo con él, ante la aplicabilidad de las disposiciones del derecho interno y de las normas internacionales de derechos humanos, debe optarse preferentemente por aquella norma más favorable para

---

<sup>381</sup> El empleo de estos términos se hace de manera genérica. En el apartado 2.1.3 se desarrollarán algunos puntos que buscan aclarar si existe o no diferencia, en el contexto peruano, entre dichos términos, independientemente de la consideración legal de comunidad.

la persona. Del mismo modo, aunque ninguno de estos tratados internacionales de derechos humanos, en adelante TIDH, incluye alguna definición de indígena o del colectivo en su conjunto, debe tomarse en cuenta que se trata de instrumentos fundamentales que en su generalidad contienen normas *ius cogens*, entre las cuales ha alcanzado consenso el principio de igualdad, por lo que cualquier norma legal o constitucional debe considerar en su regulación tanto a este principio como al principio *pro iuris hominum*.

Iniciamos entonces indagando el tipo de relación que existe entre el contenido de las normas internas peruanas y el de los citados TIDH, evaluando además la posición jerárquica de estos últimos dentro del ordenamiento jurídico interno, criterio esencial para determinar su aplicabilidad, cuando no su validez. De este modo, directamente nos detenemos en el C169 OIT puesto que de entre los mencionados instrumentos es el único que contiene criterios de identificación de quienes pretende proteger.

La ratificación del C169 OIT por el Estado peruano se produjo en 1994, es decir, un año después de la promulgación de la Constitución vigente. Sin embargo, a diferencia de la Constitución de 1979<sup>382</sup>, la actual Constitución no incluye ninguna norma expresa que haga referencia a la jerarquía de los tratados internacionales, sean o no, de derechos humanos. Frente a tal situación, bastante discutida en su momento, cierto sector de la doctrina peruana adujo la aplicabilidad de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, de 1969, la cual establece que un Estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, además de establecer que todo acuerdo internacional en vigor obliga a las partes, y debe ser cumplido por éstas de buena fe, por lo que es una obligación del Estado hacer prevalecer los tratados internacionales cuando entran en conflicto con cualquier norma jurídica interna, aun cuando ésta fuera específica.

No obstante lo dicho, en tanto la ratificación de la Convención de Viena se produjo con posterioridad a la del C169 OIT<sup>383</sup>, es conveniente remitirnos también a la posición que el TCP expusiera en la Sentencia del Expediente acumulado No. 0025-2005-PI/TC-0026-2005-

---

<sup>382</sup> Artículo 105 Constitución de 1979: “Los preceptos contenidos en los tratados relativos a derechos humanos, tienen jerarquía constitucional. No pueden ser modificados sino por el procedimiento que rige para la reforma de la Constitución”.

<sup>383</sup> La Convención de Viena fue suscrita por el Estado peruano el 23 de mayo de 1969 pero fue ratificada recién por Decreto Supremo No. 029-2000-RE, entrando en vigencia el 14 de octubre de 2000.

AI/TC<sup>384</sup>. Una de las normas analizadas fue la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la vigente CPP, la cual es una transcripción del Artículo 10.2 de la Constitución Española: “*Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.*”

Pues bien, el TCP ratificó que los efectos de la relación entre una norma interna y un TIDH pueden ser: a) Derogación de la norma interna, cuando lo que existe es una contradicción total; b) Integración, cuando la norma interna solo complementa a la internacional; o c) Inaplicabilidad de la norma interna, cuando una autoridad jurisdiccional declara tal circunstancia para un caso concreto, aplicándose el tratado en toda su extensión. Luego de esta exposición, el TCP concluye que los TIDH “*están dotados de fuerza activa y pasiva propia de toda fuente de rango constitucional*”<sup>385</sup> (FJ No. 31), siendo vinculantes a los poderes públicos.

Dicho esto, y conectando con el tema que venimos estudiando, resaltamos dos puntos: el primero, que el legislador y los demás operadores jurídicos están obligados a tomar en cuenta, en el desarrollo de su función pública, las disposiciones de los TIDH, entre ellos, el C169 OIT; y el segundo, que en virtud de su fuerza pasiva, las normas de rango legal no pueden ser contrarias a los derechos enunciados en los TIDH, por lo que, ante un eventual conflicto entre el C169 OIT y la legislación interna, debe prevalecer el primero.

Pero existe una sentencia básica del TCP, obviada sin mayor reparo por los operadores jurídicos durante los últimos años, que constituye un referente directo en el tema. Esta

---

<sup>384</sup> Caso Colegio de Abogados de Arequipa. Sentencia Expediente acumulado No. 0025-2005-PI/TC-0026-2005-AI/TC, de 28 de octubre de 2005.

<sup>385</sup> Parecida es la posición del TCE a este respecto, pues en la STC 50/1995, de 23 de febrero, sostiene que estos acuerdos poseen un “*valor orientador para la comprensión de los derechos fundamentales ... hasta configurar de alguna manera el canon de constitucionalidad, aun cuando sin carácter autónomo.*” (FJ No. 4). Decimos que es solo parecida puesto que de esta afirmación el TCE no concluye que los TIDH tengan rango constitucional dentro del ordenamiento interno español. Tal posición es compartida por A. Sáiz, cuando argumenta que “*Poco importa ... a los propósitos interpretativos formalizados en el segundo apartado del art. 10 de la Constitución, que los tratados –reconociendo en todo caso su fuerza pasiva- se ubiquen en una u otra posición jerárquica, superior o equiparada a las leyes, o que mantengan con éstas una relación caracterizada en virtud del principio de competencia. (Esto no significa, sin embargo, que) la Constitución no ofrece elementos de juicio que permitan separar desde la teoría de las fuentes del Derecho la generalidad de los tratados internacionales, de una parte, y los acuerdos y convenios que actúan como pauta interpretativo-integrativa de los derechos fundamentales, de otra...*” Vid., SÁIZ ARNAIZ, Alejandro. *La apertura constitucional al Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 266 y 267.

sentencia es la correspondiente al Expediente N° 03343-2007-AA/TC, en cuyo FJ No. 31, el organismo supremo de control de la constitucionalidad en Perú precisó que “*habiéndose aprobado el Convenio N° 169 [...] su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar -normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.*”<sup>386</sup> (El subrayado es nuestro).

**¿Qué ha sucedido con las normas emitidas desde 1993 en materia de definición de indígena o del colectivo indígena?** Ya precisamos que ninguna Constitución peruana ha reconocido al sujeto *pueblo indígena*, y la consideración que la CPP, el CC y la LGCC tienen de comunidad nativa y de comunidad campesina no se corresponde con la descripción aludida en el C169 OIT, de modo que, por esa misma razón, porque no existen puntos de conexión en este tema -salvo algún punto sobre el territorio-, dichas normas no lo contradicen, pero sobre todo, no lo desarrollan. Ahora bien, a nuestro parecer, aun cuando la regulación de la CPP, del CC y de la LGCC no consideran el elemento propiamente indígena de las comunidades nativas y campesinas, el C169 OIT constituye un ineludible referente para su interpretación, tratándose de pauta normativa en torno a los derechos fundamentales, comportándose así también como límite para el legislador y los demás poderes públicos.

Sin evaluar si se ha configurado o no una inconstitucionalidad por omisión, lo cierto es que desde la ratificación del C169 OIT, la primera norma legal -aunque no se remita expresamente al Convenio- que hizo referencia a la definición del colectivo indígena fue, como se indicó, la Ley No. 27811, una ley que, emitida ocho años después de la ratificación del Convenio, regula temas de propiedad intelectual, siendo así una norma de Derecho Comercial la primera en la historia del país que se expresa sobre el carácter propiamente indígena de parte de su población.

---

<sup>386</sup> Caso Cordillera Escalera. Sentencia Expediente N° 03343-2007-AA/TC, de 19 febrero 2009.

Si las consideraciones sobre los indígenas aludidas por el C169 OIT solo han sido asumidas después de varios años, y de modo incompleto -aunque la Ley de Consulta representa el complemento de la definición acogida por la Ley No. 27811-, no debería causar extrañeza que el adecuado desarrollo de dicho instrumento internacional<sup>387</sup>, así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y de otros TIDH que pudieran resultar aplicables, se produzca dentro de otros tantos más. Y ello, a pesar de que tanto el C169 OIT como cualquier TIDH forman parte del llamado *bloque de constitucionalidad*, y de que, como lo dispone el Artículo 2 de la CADH, el Estado debe adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades de las personas, los mismos que, en suma, son su fin supremo.

#### **2.1.1.2 DEFICIENCIAS INTERPRETATIVAS Y DE APLICACIÓN**

Tal como hemos señalado, no solo importa lo que establezcan expresamente las normas, sino también cómo ellas son interpretadas y aplicadas. En el caso de la definición de indígena, aunque las primeras normas expresas aplicables en Perú están contenidas en el C169 OIT, regían ya –como se indicó- principios del Derecho Internacional, sobre todo del Derecho Internacional de Derechos Humanos, que abogaban por una interpretación favorable a colectivos como éste.

En el desarrollo del presente sub-apartado no tomaremos en cuenta ni la teoría ni los métodos de la interpretación jurídica, menos aun los de la interpretación constitucional. Simplemente acudiremos a los resultados concretos de dicha labor, en tanto producto cultural, considerando además las características de los operadores que la llevan a cabo.

Dado que no se puede –ni se pretende- acudir a cada acto concreto de interpretación de las normas internacionales y nacionales relacionadas con la definición de indígena o del colectivo indígena, hemos escogido solo dos, debido a su pertinencia con el objeto de la tesis. El primero de ellos es el practicado por el Jurado Nacional de Elecciones, en adelante

---

<sup>387</sup> Publicado el Reglamento de la Ley de Consulta en abril de 2012, en nuestra opinión, el desarrollo de esta parte del C169 OIT, ha de recalcarse, no es tanto producto de una concientización de los derechos de los indígenas, cuanto del contexto económico del país, cuyo crecimiento está supeditado a la explotación de los recursos naturales existentes debajo y sobre sus territorios. De ahí que nos preguntemos por el desarrollo de otros aspectos del Convenio, y de la propia Declaración Universal de 2007.

JNE, organismo jurisdiccional máximo en materia electoral en Perú que no solo interpreta sino que además aplica el Derecho. En realidad, se desarrollará un breve estudio de lo que dicha entidad ha comprendido por *comunidad campesina* y *comunidad nativa* en los dos últimos procesos electorales regionales y municipales (2006 y 2010). Este breve estudio es de gran utilidad pues su postura está vinculada al derecho a ser elegido, es decir, a las candidaturas de *campesinos* y *nativos*, por lo que ella repercute fundamentalmente en su acceso a los cargos de gobierno derivados del voto popular.

El segundo acto de interpretación que será analizado corresponde a la comprensión del Poder Ejecutivo de *pueblo indígena*, plasmada en las observaciones formuladas frente al proyecto de Ley de Consulta que en junio de 2010 había sido redactado. La importancia de este documento radica en que se trata de la posición del Presidente de la República, por lo que, evidentemente, tiene gran peso en todo el aparato del Estado y en su funcionamiento.

Antes de presentar estos dos casos, reiteramos una premisa que consideramos esencial: el mandato imperativo derivado de la interpretación en derechos humanos implica que toda la actividad pública debe considerar la aplicación directa de las normas consagradas en los TIDH.

Empecemos por la posición presidencial. De acuerdo con el Artículo 108 CPP, “*La ley aprobada según lo previsto por la Constitución, se envía al Presidente de la República para su promulgación dentro de un plazo de quince días. En caso de no promulgación por el Presidente de la República, la promulga el Presidente del Congreso, o el de la Comisión Permanente, según corresponda. Si el Presidente de la República tiene observaciones que hacer sobre el todo o una parte de la ley aprobada en el Congreso, las presenta a éste en el mencionado término de quince días. Reconsiderada la ley por el Congreso, su Presidente la promulga, con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.*” (El subrayado es nuestro).



Pues bien, en ejercicio de la facultad antedicha<sup>388</sup>, el entonces Presidente de la República planteó ocho observaciones al proyecto de Ley de Consulta, siendo importante para este trabajo la No. 6 porque cuestionaba la definición de pueblos indígenas acogido en el proyecto, el cual tomaba como referente al C169 OIT. De acuerdo con la observación presidencial, PPII en Perú eran solo las etnias amazónicas y los grupos no contactados, de manera que el proyecto de ley incurría en error al extender su ámbito de aplicación a la comunidad campesina andina y costeña. El argumento del Presidente de la República se centraba en que, dado que el C169 OIT hace referencia a que los PPII son distintos de otros sectores de la colectividad nacional por sus condiciones sociales, culturales y económicas, tanto la comunidad andina, por ser una institución española “*sustantivamente vinculada a la ciudad, al comercio y a los servicios del Estado*”, como la comunidad costeña, con mayor arraigo en los negocios comerciales, no son distintos de la mayoría de la población del país, por lo que, llevado al extremo, podrían invocar un derecho a la consulta, incluso, algunas comunidades que actúan como “*empresas inmobiliarias*”.

Varios comentarios pueden formularse en torno a estas observaciones –apreciables en documento completo en el Anexo 1-, pero nos centraremos solamente en tres. El primero está relacionado con la arbitraria lectura, e implícito rechazo, de la descripción de PPII del C169 OIT. Es arbitraria porque cita solo una parte de la definición que el Convenio consigna, sacándola además de contexto, pues como se sabe, el que se trate de grupos diferenciados social, cultural y económicamente no configura por sí a un grupo indígena. Al Poder Ejecutivo le faltó –conscientemente- considerar la definición completa, que alude a criterios objetivos y subjetivos: la existencia previa a la formación del Estado y el autorreconocimiento.

El segundo comentario se centra en la consideración que tiene el Poder Ejecutivo sobre las comunidades campesinas, andinas o costeñas, como personas jurídicas con interés esencialmente económico –no puede dejar de apreciarse el acercamiento que busca entre comunidad campesina y empresa inmobiliaria-, ratificándose así persistencia de las deficiencias regulatorias tratadas líneas atrás.

---

<sup>388</sup> Esta posición se encuentra plasmada en la página 7, del Oficio No. 142-2010-DP/SCM, de 21 de junio de 2010, que enviara el ex Presidente de la República, Alan García Pérez, al entonces Presidente del Congreso de la República, documento que puede ser apreciado en el Anexo 1 de esta tesis.

El tercer comentario está relacionado con el mestizaje, el cual, en nuestra opinión, es el argumento de mayor importancia de entre los esgrimidos por el Presidente de la República para cuestionar la definición de PPII en Perú. Aunque no se indique expresamente, queda claro que es destacada la vinculación con la ciudad para negar la posibilidad de que alguien sea definido como indígena. Correspondiendo este punto más a temas de Antropología y de Sociología en los que no podemos adentrarnos, lo que a efectos de este trabajo interesa es la práctica asunción oficial del mestizo como sujeto uniformizador del peruano, en el mismo sentido que para todas las personas ha sido aducido el derecho a la igualdad formal e, incluso, la ciudadanía. Al respecto, mantenemos nuestra posición respecto a que la identidad, étnica o indígena, no se pierde indefectiblemente porque una persona o un grupo entre en relación con una colectividad diferente.

Expuesta la postura que, al menos hasta julio de 2011 –año en que se produjo el cambio de gobierno- tenía el Poder Ejecutivo sobre la definición de indígena en Perú, debe puntualizarse que el texto final de la Ley de Consulta fue aprobado y publicado en setiembre de 2011, durante el gobierno que le sucedió, consignándose expresamente – como ha sido señalado ya- los criterios del C169 OIT para identificar a los indígenas, e incluyéndose entre los PPII a las comunidades campesinas y a las comunidades nativas.

A nuestro juicio, conviene que tanto las observaciones del entonces Presidente de la República como el texto del proyecto de Ley de Consulta aludido, sean analizados bajo el contexto de los hechos ocurridos en la provincia selvática de Bagua en junio de 2009<sup>389</sup>, pues es en virtud de ellos que se conformaron las comisiones en el Congreso de la República para la elaboración de una ley que diera cumplimiento al C169 OIT, el cual fue solo parcial. No se trataría necesariamente pues, de una efectiva concientización de los derechos del colectivo indígena.

Para dar inicio al punto referido a la interpretación del JNE, la vinculación establecida con los procesos electorales y con las candidaturas de los *campesinos* y *nativos*, resulta conveniente tratar primero las competencias que la CPP ha asignado a este organismo. En

---

<sup>389</sup> El 5 de junio de 2009 se desató un enfrentamiento entre miembros de la Dirección Nacional de Operaciones Especiales (DINOES) y los indígenas awajún de la provincia selvática de Bagua, durante la operación de desalojo de la carretera Fernando Belaúnde Terry, en la misma provincia. El resultado fue 38 muertos, entre policías e indígenas. Sin poder explayarnos en las causas de, primero, la movilización y la protesta, y luego, del propio enfrentamiento, lo que debe dejarse apuntado es que las primeras de ellas estaban relacionadas, precisamente, con los derechos territoriales de los PPII, de conformidad con el C169 OIT. Éste ha sido el primer conflicto de semejante naturaleza ocurrido en la historia peruana, lo cual explica el impacto producido en diferentes niveles del gobierno.

lo que a este trabajo interesa, son tres las que merecen ser citadas: Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral, e impartir justicia en dicha materia (Artículo 178, incisos 1, 3 y 4, respectivamente). Asimismo, en tanto los Artículos 142 y 181 establecen que sus resoluciones en materia electoral son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables, sin que contra ellas proceda recurso alguno, ha de considerarse como la máxima autoridad electoral de Perú<sup>390</sup>, una entidad especializada cuya autonomía del Poder Judicial sigue la tendencia de buena parte de las entidades electorales de América Latina.

Los dos actos de interpretación del JNE que analizaremos se derivan de lo dispuesto por el Artículo 191 CPP *in fine*, el cual, luego de la reforma de 2002, dispuso que *“La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Concejos Municipales.”* Este artículo constitucional, ante lo que podría calificarse como anomia constitucional, fue nuevamente modificado en el año 2005 para señalar que tal accesibilidad en los Consejos Regionales y en los Concejos Municipales debía considerar la *“representación de género, comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios.”* (El subrayado es nuestro). La razón de citar esta norma modificatoria radica en que, habiendo la Ley de Elecciones Regionales y la modificación de Ley de Elecciones Municipales<sup>391</sup>, ambas de 2002, desarrollado el primigenio Artículo 191 CPP, ellas no se han adecuando a la reforma constitucional de 2005. Aunque esta omisión podría ser asumida como inocua

---

<sup>390</sup> La irrevisabilidad de las resoluciones del JNE en materia electoral fue un tema muy discutido en su momento, tanto en el ámbito jurisdiccional como en el doctrinario, a partir de la conocida sentencia del TCP emitida en el Caso Juan Genaro Espino Espino, Sentencia Expediente No. 2366-2003-AA/TC, de 6 abril 2004, la cual, además, abrió una confrontación pública entre ambas entidades. Siendo el TCP el supremo intérprete de la Constitución y, en dicha condición, el encargado de velar por la constitucionalidad del ordenamiento jurídico peruano y por el respeto de los derechos fundamentales, en dos sentencias adicionales estableció, mediante la interpretación, exactamente lo contrario de lo que expresamente establece la Constitución: las resoluciones del JNE en materia electoral sí son revisables. El FJ No. 4 de la sentencia del caso Juan Espino Espino es manifiesto: *“si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo.”* Aunque concordamos con el fundamento vertido por el TCP, inclinándonos así a favor de la mutación constitucional, no creemos que ella deba materializarse, para todos los casos, mediante una interpretación exactamente contraria a lo que textualmente establece la Constitución. Y, reiteramos, la CPP establece que las resoluciones del JNE, en materia electoral, son irrevisables.

<sup>391</sup> La Ley No. 27683, Ley de Elecciones Regionales, fue publicada en marzo de 2002, mientras que la Ley No. 26864, Ley de Elecciones Municipales, fue publicada en octubre de 1997 y modificada en 2002, en ambos casos, solo para introducir las cuotas reconocidas por la reforma constitucional de ese año.

pues se tiene a la interpretación sistemática, al principio *pro iuris hominum*, y sobre todo, al mandato textual de la Constitución, para comprender que las comunidades campesinas también son destinatarias de aquellas cuotas, mencionamos este hecho debido a que, como se verá, el JNE pasó por alto todos ellos.

El primer acto de interpretación a comentar es el plasmado en el Artículo 4 del Reglamento de Inscripción de Miembros de Comunidades Nativas como candidatos a cargos en las Elecciones Regionales y Municipales 2006, aprobado por Resolución No. 1235-2006-JNE (Anexo 2). La sola denominación del Reglamento ya indica que su regulación toma en cuenta únicamente a los *nativos*, lo cual se confirma con el Artículo 2, que establece su ámbito de aplicación: “*la cuota electoral de pertenencia a un grupo o comunidad cultural a la que hacen referencia el artículo 12 de la Ley de Elecciones Regionales No. 27683 y el artículo 10 de la Ley de Elecciones Municipales No. 26864, está referida a los miembros, varones o mujeres, con mayoría de edad, de las comunidades o pueblos amazónicos existentes en el Perú.*”

A lo largo de este capítulo hemos pretendido dar cuenta de la distinción entre comunidades nativas y comunidades campesinas que en Perú existe, según la cual se entiende como indígenas solo a los integrantes de las primeras, denominándoseles *nativos*. Admitiendo tal distinción, podría sostenerse que la Constitución, con la referencia expresa de su Artículo 191 antes de la modificación del año 2002, tenía como finalidad aplicarse solamente a los miembros de las comunidades nativas, e incluso, no necesariamente por su condición de indígenas. Sin embargo, con la reforma constitucional de 2005, el ámbito de aplicación se amplió para incluir a las comunidades campesinas, de modo que aun cuando las leyes electorales no se hubieran adecuando al texto de la reforma, era la regulación de ésta, en tanto constitucional, la que debió prevalecer. Sin embargo, no fue así. El JNE solo emitió un reglamento de inscripción para candidatos *nativos*, incurriendo en lo que Markus González Beilfuss denomina *discriminación por exclusión tácita*<sup>392</sup>.

Adicionalmente, la simple lectura del Artículo 191 CPP y de las leyes electorales citadas muestra que los destinatarios reconocidos de la acción afirmativa no eran solo las comunidades nativas y las comunidades campesinas, sino también un sujeto que hasta

---

<sup>392</sup> GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 30.

entonces no había sido consignado en norma peruana alguna: los pueblos originarios. ¿Quiénes son ellos? Ni el C169 OIT ni la propia Constitución hacen alusión alguna sobre quiénes son, si bien ya con la Ley No. 27811 de 2002, es decir, desde 4 años antes del reglamento, *pueblos originarios* se reconocía como intercambiable con *pueblos indígenas*, siguiendo a la doctrina del Derecho Internacional. Por tanto, aun cuando dichos pueblos, en cuanto tales, también eran, y siguen siendo, destinatarios de las referidas cuotas, e independientemente de si ninguna, algunas o todas las comunidades campesinas y comunidades nativas constituyen uno o más pueblos originarios-, lo importante es confirmar que el JNE, al igual que con las comunidades campesinas, tampoco los consideró en su reglamento.

Recordándose que el reglamento de inscripción de candidatos en ciernes fue emitido con posterioridad a la ratificación del C169 OIT y a la Ley No. 27811, estos hechos ratifican la inexistente reflexión en una práctica estatal que distingue entre comunidades nativas y comunidades campesinas, obviando incluso el más elemental de todos los tipos de interpretación: el literal. Como corolario de todo esto, comprobamos pues que, en virtud de ese reglamento y de aquellas leyes electorales, en las elecciones regionales y municipales de 2006 *no se reguló* la participación electoral de las comunidades campesinas –entiéndanse a éstas a efectos de la comprensión peruana como indígenas principalmente de la sierra-, ni mucho menos de los pueblos originarios, lo cual conllevó su *no participación* en cuanto tales, con lo que sus derechos, irreparablemente, fueron vulnerados.

Antes de comentar el segundo acto de interpretación del JNE, presentamos dos anotaciones. En primer lugar, en nuestra opinión, aun cuando se aceptara que nativo e indígena aluden a grupos distintos y que, desde una perspectiva institucional, como fue señalado, es admisible que los Estados recurran a diversas formas para determinar quién es indígena, no puede aceptarse, incluso manteniendo la distinción terminológica promovida por el gobierno militar de la década del setenta, que para medidas de acción afirmativa que viabilizan el ejercicio de derechos políticos tenga que pensarse que solo unos indígenas deben ser sus destinatarios, mientras que otros no, cuando la discriminación ha recaído históricamente sobre el conjunto de ellos. No importan las denominaciones.

En segundo lugar, el Artículo 6 del reglamento emitido por el JNE en 2006 estableció que para acreditar la condición de *nativo* y ante la ausencia de certificado o de un *registro oficial*, era suficiente, para la inscripción de la candidatura, la presentación de una *declaración de conciencia de la persona sobre su identidad nativa*. Si bien pareciera que en esta norma se ha tenido en cuenta el elemento subjetivo de la descripción de indígena del C169 OIT, esto es, la autoidentificación, no hay que olvidar que dicho elemento también supone el reconocimiento y aceptación, por las poblaciones, de quien dice autoidentificarse, preservando así el derecho y el poder soberano de decidir quiénes pertenecen a ellas. Porque de otro modo, podría darse el caso de un candidato *nativo* que resulte elegido sin que necesariamente pertenezca a una comunidad tal, supuesto que podría adquirir mayor gravedad en Perú si se considera que, para ninguna de las leyes electorales, el incumplimiento de requisitos para ser candidato es causal de nulidad de una elección (nacional, regional o municipal)<sup>393</sup> o de vacancia del cargo.

Nos hacemos una nueva pregunta: ¿Le correspondía fijar al JNE alguna definición de indígena? Hemos manifestado que para determinadas cuestiones prácticas, podría aceptarse tal circunstancia, de manera que, en tanto la ley faculta al JNE a emitir normas en materia electoral para regular su funcionamiento, sería admisible que lo hiciera. Sin embargo, es evidente que dicha determinación no debería contravenir las normas vigentes y de imperativo cumplimiento, por lo que es conveniente recordar a este respecto la sentencia del TCP en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, citada líneas atrás: las normas del C169 OIT, complementarias normativa e interpretativamente a la CPP, son de obligatorio cumplimiento para todas las entidades estatales del país. Y ello, no se produjo.

El segundo acto de interpretación del JNE que consideramos en esta tesis se dio con ocasión del proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2010. Se trata del Reglamento General de Inscripción de Candidatos, aprobado por Resolución No. 247-2010-JNE, del 15 de abril de 2010 (Anexo 3); un reglamento general en el que fueron incluidos, entre otros temas, el de la inscripción de candidatos *nativos*, no emitiéndose pues, un reglamento especial para ellos como en 2006.

---

<sup>393</sup> Si bien el Artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales establece que puede declararse la nulidad de las elecciones por graves irregularidades y por infracción de la ley -de modo que ésta hubiera modificado los resultados de la votación-, por jurisprudencia del JNE (Resoluciones No. 4781 y 4918-2006-JNE), se ha limitado la aplicación de esta causal a lo dispuesto en su segundo párrafo: la nulidad de un proceso solo se configura si más de 2/3 de los votos en el proceso electoral de que se trate, son votos blancos o nulos.

La primera diferencia a destacar entre el Reglamento de 2006 y el posterior Reglamento es que, mientras el Artículo 4 del primero definía a la comunidad nativa como *“aquel pueblo o comunidad peruana de naturaleza tribal de origen prehispánico o desarrollo independiente a éste, proveniente o asentado en las regiones de la selva y ceja de selva del territorio nacional, cuyos miembros mantienen una identidad común por vínculos culturales distintos o independientes a los de la colectividad nacional, oficial o mayoritaria...”*, transcribiendo así, con sus deficiencias, el texto de la Ley de Comunidades Nativas emitida durante el gobierno militar, en el Artículo 6 del Reglamento de 2010 se definió a las comunidades nativas y pueblos originarios como *“agrupaciones humanas con identidad y organización propias, reconocidas por el Estado peruano, que participan en el proceso electoral a través de sus representantes ...”*

La definición del segundo reglamento, al identificar a las comunidades nativas y pueblos originarios como agrupaciones humanas con identidad y organización propias, genera una idea de vaguedad que no desaparece por el hecho de que se añada que son reconocidas por el Estado –una fundación también es una agrupación humana reconocida por el Estado-. Es más, tal como está consignada dicha definición, no parece advertirse una diferencia esencial con, por ejemplo, los partidos políticos. La similitud, empero, que existe en este punto entre ambos reglamentos es que ninguno incluyó referencia alguna sobre la comunidad campesina<sup>394</sup>.

De otro lado, mientras el mencionado Artículo 6 del reglamento de 2006 establecía que, a efectos de la inscripción de la candidatura, la forma de acreditación de la condición de *nativo* debía producirse a través de una declaración de conciencia, el reglamento de 2010, en su Artículo 21, estableció que la acreditación de *nativo* debía ser otorgada por el jefe o representante de la comunidad nativa, requiriéndose que dicha representatividad fuera refrendada por la Dirección Regional Agraria o por el órgano que determinara el Gobierno Regional respectivo, ante los cuales debían estar reconocidas previamente dichas comunidades y -el Reglamento agrega- los pueblos originarios. Más allá de la eliminación del carácter probatorio de la declaración de conciencia, lo resaltante es la atribución de un papel importante a las Direcciones Regionales Agrarias, y a ciertos órganos de los Gobiernos Regionales en la fase de inscripción de candidaturas. Esta atribución en realidad

---

<sup>394</sup> Aunque eso quedó “corregido” con la interpretación efectuada con la Resolución No. 370-2010-JNE, como se verá más adelante.

significó la reafirmación del procedimiento de inscripción de comunidades campesinas y nativas en el Registro Público de Personas Jurídicas, en el que dichos órganos poseen las principales competencias, como se verá en el siguiente sub-apartado. De esta manera, se pasó del reconocimiento del elemento subjetivo a la supeditación de un registro.

Lo que, sin embargo, en nuestra opinión, tiene mayor relevancia es que el JNE, al supeditar el reconocimiento de las comunidades nativas a los procedimientos antedichos, terminó vinculando a éstos también el reconocimiento de un pueblo originario, a sabiendas que el desarrollo del término es prácticamente nulo en Perú, por lo que no existe un registro de ellos ni mucho menos un procedimiento que los considere como tales. Así las cosas, el JNE estableció un procedimiento que, en la práctica, nuevamente, solo permitía postular como candidatos a los integrantes de las comunidades nativas.

Existe una diferencia mayor entre la normativa electoral de 2006 y la de 2010, y se encuentra en una resolución emitida dos meses después del segundo reglamento bajo comentario, la No. 370-2010-JNE (Anexo 4), la cual, modificándolo, precisa que la cuota *también comprende a las comunidades campesinas* (Artículo 1). En virtud de ello, se añade el número de consejeros regionales que pasan a integrar los gobiernos regionales de dos departamentos de la costa peruana, Ica y Moquegua, sin hacer lo propio con el número de regidores de los Concejos Municipales provinciales, aun cuando para estas entidades también es aplicable la cuota.

La anotación más importante que creemos puede formularse sobre esta nueva norma es que se incluyó a las comunidades que siempre fueron excluidas: las campesinas. Cuatro años después se leyó correctamente la Constitución para incorporar en la regulación reglamentaria a estas comunidades como destinatarias de las acciones afirmativas que se hallaban vigentes desde 2005. Pero, a nuestro parecer, ello no se hizo del modo más idóneo. Y es que el FJ No. 5 de la resolución modificatoria señaló que *“la cuota electoral debe ser entendida como aquella que comprende, de manera indistinta, a las comunidades nativas y a los pueblos originarios, que a su vez incluyen a las comunidades campesinas.”* (El subrayado es nuestro). De esta forma, la introducción de estas comunidades, además de tardía, fue errónea, pues las comunidades campesinas fueron incluidas en las comunidades nativas y pueblos originarios, y ello no es así.



Por consiguiente, si bien con la norma modificatoria el JNE se aleja de la costumbre de asumir que las comunidades campesinas solo se ubican en la sierra, al reconocer su ubicación en dos departamentos costeros, pareciera que a la par no tiene claro a qué se denomina comunidad nativa, a qué comunidad campesina, y a qué pueblo originario.

En definitiva, a pesar de la vigencia del C169 OIT en Perú desde 1994, del texto de la reforma constitucional de 2002 y, sobre todo, de la reforma constitucional de 2005, e incluso del texto expreso de las leyes electorales regionales y municipales, el JNE restringió el ámbito de aplicación de la cuota de participación electoral, en la práctica, únicamente a favor de los miembros de las comunidades nativas, legitimando así acreditaciones debatibles durante los procesos de elecciones regionales y municipales de 2006 y de 2010. De esta manera, a nuestro modo de ver, lo que se produjo fue una clara discriminación por exclusión tácita: se dictó un régimen jurídico que excluyó de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en el mismo. Siendo la forma más habitual de incurrir en ello la de prever a un determinado colectivo como destinatario de un régimen jurídico sin hacer mención alguna respecto a otro colectivo en situación equivalente, que en este caso, además, se hallaba incluido expresamente por normas de rango superior, la vía de cuestionamiento recurrible, en nuestra opinión, era el proceso de Acción Popular<sup>395</sup>, proceso constitucional por el que, en Perú, se analiza la legalidad de las normas de rango reglamentario.

Y es que las resoluciones por las que el JNE reguló los procedimientos de inscripción de estas candidaturas, al ser incompatibles con las leyes electorales y con la propia Constitución, son ilegales. De hecho, podría considerarse, de conformidad con las anotaciones de J. Fernández Rodríguez, quien sigue al alemán Wessel, que lo producido configuraría una inconstitucionalidad por omisión relativa, en tanto se dio una “*vulneración del principio de igualdad por olvido de ciertos grupos en la legislación.*”<sup>396</sup> De ahí que, en lo que directamente le correspondía al ciudadano, el proceso de amparo hubiera sido procedente siempre que se impulsara oportunamente por quien vio vulnerados sus derechos constitucionales frente a la aplicación restrictiva de aquellas normas electorales. Porque el principio de igualdad impone la obligación a todos los órganos públicos de no

---

<sup>395</sup> Artículo 200.5 CPP: “Son garantías constitucionales: ... 5. La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen.”

<sup>396</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría General. Derecho Comparado. El caso español.* Madrid: Civitas, 1998, p. 114.

aplicar la ley de una manera distinta a personas que se encuentren en casos o situaciones similares, más si –insistimos- ellas reciben el mismo tratamiento por normas de superior jerarquía.

Y precisamente esta procedibilidad hace patente un hecho que, a nuestro juicio, tiene incluso mayor relevancia en todo lo señalado: ni en el proceso de 2006 ni en el de 2010 se cuestionó la regulación del JNE. Es decir, no hubo ni indígenas ni eventuales candidatos ni agrupaciones políticas que la objetaran. Aunque las razones de este suceso no son estudiadas en el presente trabajo, creemos que una de ellas podría ser la interiorización social de que estas cuotas son aplicables únicamente a los integrantes de lo que tradicionalmente se conoce como comunidades nativas, en vista de la práctica social que existe en Perú, cuestión que, a nuestro parecer, también demostraría la influencia de la falta o el débil autorreconocimiento indígena.

### **2.1.1.3 DEFICIENTE MARCO INSTITUCIONAL**

El elemento que completa este conjunto de deficiencias normativas que apreciamos en el Estado peruano frente a los indígenas es el inestable marco institucional, el cual, para efectos del trabajo, es analizado a partir de la existencia, duración, funciones y relaciones entre ciertas entidades estatales vinculadas al tema indígena.

En nuestra opinión, una forma importante –si bien no la única- de priorizar un tema en la agenda pública es la creación de un órgano especializado en la materia. Al respecto, desde la década del cincuenta, las instituciones estatales a cargo de la *protección* de los PPII en Perú han rotado de ubicación sectorial, con lo que una situación como ésta conlleva. Durante un periodo, tal protección estuvo a cargo del entonces llamado Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, y durante la Reforma Agraria, en la década del setenta, del Ministerio de Agricultura.

Concretándose a lo largo de los años el énfasis económico-agrario-territorial y no propiamente indígena del colectivo, renombrado como comunidad campesina o como comunidad nativa, en 1992 se creó el Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural, en adelante PETT, entidad que adscrita al Ministerio de Agricultura, tenía como misión formalizar la propiedad de la tierra de uso agrario para propiciar el desarrollo de un

mercado de tierras rurales, de modo que su función básica era levantar, consolidar y actualizar el catastro rural y el saneamiento físico-legal de tierras rústicas, eriazas y territorios de comunidades campesinas y nativas, hasta su inscripción registral de la propiedad<sup>397</sup>. No debe olvidarse que el CC establece que para que dichas comunidades existan legalmente se requiere tanto su inscripción en el registro correspondiente como su reconocimiento oficial, por lo que el PETT se constituyó como una entidad fundamental para la identificación de estas comunidades y, en general, para este procedimiento, del cual también formaban parte la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, específicamente el Registro de Personas Jurídicas, y evidentemente, el propio Ministerio de Agricultura.

En 2008, el PETT fue absorbido por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (denominada actualmente Organismo de Formalización de la Propiedad Informal), en adelante COFOPRI, organismo cuya creación, a finales de la década del noventa, tenía como objetivo principal ejecutar el proceso de formalización de la propiedad predial a nivel nacional, a fin de reconocer oficialmente los derechos de propiedad. La fusión por absorción se produjo en consideración a que, creada COFOPRI, las labores del PETT representaban duplicidad de funciones para el Estado. De este modo, se pasó de una entidad especializada en formalización de la propiedad de tierras rurales –asumidas éstas como propias de las comunidades campesinas y nativas- a otra con competencias de formalización predial general respecto de todo el país.

¿Qué rol desempeñaba el Ministerio de Agricultura? Centrándonos en las comunidades nativas y las comunidades campesinas, cabe indicar que en la práctica, el reconocimiento oficial aludido por el CC era otorgado por las Direcciones Regionales de dicho Ministerio, a través de una resolución administrativa que se constituía en el instrumento válido para la inscripción de la comunidad como *persona jurídica* en el Registro de Personas Jurídicas.

Posteriormente, como consecuencia de lo dispuesto por la Ley No. 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en el marco del proceso de descentralización y desconcentración del Estado, tanto el reconocimiento oficial como la formalización de las *tierras*,

---

<sup>397</sup> Uno de los requisitos para el otorgamiento de los referidos títulos de propiedad era la acreditación de la posesión y explotación económica, debiendo entenderse estos dos elementos en conjunción y no como alternativos.

desarrollados antes por las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura con el apoyo de COFOPRI, fueron transferidas a las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales. La norma habilitadora se halla recogida en el Artículo 51 inciso n) de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la cual establece que una de las funciones de dichos Gobiernos es “*promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas.*”<sup>398</sup> (El subrayado es nuestro).

Ahora bien, en tanto estas Direcciones son autónomas del Ministerio de Agricultura, el panorama parecía más incierto pues cada órgano regional cumplía sus funciones sin coordinación interinstitucional alguna. De este modo, sin que el proceso de transferencia efectiva hubiera culminado –aunque formalmente sí-, desde 2008, en la práctica, eran tres las entidades públicas, el Ministerio de Agricultura, las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales y, en menor medida, COFOPRI, las que participaban en el procedimiento de formalización de tierras, y solo de las comunidades nativas y campesinas que, como se determinó líneas arriba, no necesariamente son indígenas. Constituyendo el mayor agravante en esta situación la inexistencia de algún ente rector, no ha existido pues coordinación que proporcionara información sistematizada. Y esta situación se ha mantenido formalmente hasta inicios del año 2013, cuando mediante Decreto Supremo No. 001-2013-AG, publicado el 25 de enero de 2013, se estableció la reasignación de tal rectoría al Ministerio de Agricultura. El Artículo 1 de este decreto dispone que dicho ministerio, como rector de la Política Nacional Agraria, define los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos y los estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas. Resaltando tal reasignación de competencias, hemos de advertir, sin embargo, la persistencia de la idea de que lo agrario es intrínseco a dichas comunidades.

Antes de continuar, hay que precisar que en tanto el colectivo indígena no ha sido propiamente reconocido como tal, siendo vinculado con las citadas comunidades, el marco

---

<sup>398</sup> Debe llamarse la atención sobre la manifiesta inconstitucionalidad de la última parte de este inciso, pues la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, emitida en el año 2002, desconoce que de conformidad con el Artículo 89 de la CPP, las tierras comunales solo son imprescriptibles. La norma bajo comentario, al parecer, tuvo como fuente al Artículo 161 de la Constitución de 1979.

institucional que en este sub-apartado se describe es el que existe regulatoriamente. De ahí que las consideraciones hasta el momento expuestas solo tomen en cuenta entidades públicas relacionadas con el tema de formalización de las comunidades en tanto personas jurídicas, con especial atención al derecho de propiedad de las tierras<sup>399</sup>.

Aunque no exento de problemas, en los últimos años se ha abierto un espacio para una perspectiva no económico-territorial del colectivo, más allá de su configuración como comunidades campesinas o nativas. A fines de la última década del siglo pasado se creó la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas en el entonces Ministerio de Mujer y Desarrollo Humano, e iniciada la primera década del presente siglo, se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual generó expectativa en su momento pues supuso tener a un ente específico en una ubicación estratégica en el aparato estatal debido a sus posibilidades de coordinación transectorial.

Sin embargo, esta Comisión fue desactivada en el año 2005 para crear en su reemplazo el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, en adelante INDEPA, el mismo que dos años después fue adscrito al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. En el año 2010, el INDEPA sufrió otro cambio al ser absorbido por el entonces recientemente creado Ministerio de Cultura, el cual a su vez creó el Viceministerio de Interculturalidad, y entre cuyos órganos se encuentran la Dirección de Interculturalidad y la Dirección de Promoción de los Derechos de los Pueblos (sin la denominación *pueblos indígenas*). Con estos nuevos órganos, actualmente y de acuerdo con el Artículo 5 del Reglamento de Organización y Funciones de dicho Ministerio<sup>400</sup>, el INDEPA es una unidad ejecutora que tiene como principal función la promoción del diálogo y de la concertación en asuntos interculturales y de inclusión social entre el Estado y la sociedad. Es decir, de ser una entidad autónoma ha pasado a ser un órgano meramente consultivo dentro del Ministerio de Cultura, siendo destituidos, entre octubre de 2011 y enero 2013, hasta tres Jefes, no ocultándose así la marcada inestabilidad que ha atravesado esta institución desde su creación. Ha de comprenderse entonces su menor peso en la

---

<sup>399</sup> Aunque no podemos presentar un balance de las actividades de estas entidades ni un análisis detallado de la repercusión que han tenido sobre los grupos indígenas, en unos sub-apartados más adelante nos detendremos en la labor de COFOPRI y del PETT debido a su papel en la formalización del derecho de propiedad de tierras de las comunidades campesinas y nativas.

<sup>400</sup> Este Reglamento fue aprobado por Decreto Supremo No. 001-2011-MC, en vigencia desde el 15 de mayo de 2011.

actual estructura estatal peruana, en la que incluso, en el tema de definición de los PPII, pretenden tener mayor presencia el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio de Medio Ambiente.

Finalmente ha de mencionarse a la Defensoría del Pueblo, cuyo Programa de Pueblos Indígenas, en la línea de las competencias de la Defensoría, tiene como función promover el respeto y protección de sus derechos, así como promover su capacidad de interlocución ante el Estado, básicamente en las áreas de medioambiente, discriminación, conflictos sociales, salud y educación, por lo que coordina el cumplimiento de sus funciones con diversas entidades de distinta jerarquía. Aunque sus competencias son limitadas –un organismo de naturaleza constitucional autónoma que emite recomendaciones-, se ha incluido a la Defensoría del Pueblo en el presente sub-apartado debido al respeto general que desde su creación, con la vigente CPP, ha logrado obtener entre la población y los demás organismos estatales, asumiéndose sus informes sobre la situación de los derechos de las personas y de grupos como los indígenas, en la práctica, como pautas de referencia.

En conclusión, la inexistencia de una dirección y conducción específicas y la carencia de una definición integral en torno a los indígenas son acompañadas por el desorden organizacional del Estado, no obstante la necesidad, para todos los efectos, de la indispensable coordinación interinstitucional. En los hechos, la formalización de la propiedad de las tierras -y únicamente de las comunidades campesinas y nativas que, reiteramos, no son necesariamente indígenas-, así como el reciente establecimiento de determinados pasos para respetar el derecho a la consulta de los PPII, son los únicos *procedimientos* que, con relación al tema indígena, se encuentran regulados a la fecha. No se toma en cuenta aquí, por lo señalado en el sub-apartado anterior, la vigencia de las cuotas de participación electoral, únicamente aplicables a las elecciones regionales y municipales provinciales pero no a las congresales.

Todas éstas, pues, son las características de la última deficiencia normativa identificada en el trabajo respecto al problema de la definición de indígena en Perú, la cual, sumada a las anteriores, muestran el confuso tratamiento de los temas relacionados con ella, además de la deficiente actuación de diversos operadores jurídicos del país, a pesar de encontrarse en vigor instrumentos como el C169 OIT, el cual debería servirles de referente en tanto vinculante para el Estado, más si se trata de un TIDH.

Frente a lo expuesto, nos invade la duda de si alguna de las instituciones estatales mencionadas ha incurrido, con actuaciones como las descritas, en la llamada *inconstitucionalidad por omisión*, la cual es una modalidad de control constitucional que busca la efectiva actuación de un operador ante el incumplimiento de su competencia de producir normas, la cual es asignada directamente por un mandato constitucional.

Sin ingresar al estudio de la mencionada figura, cabe advertir que en este trabajo se le asume en su sentido amplio, esto es, no limitada a la omisión derivada solamente del legislador parlamentario sino proyectada también a la incurrida, en palabras de Ignacio Villaverde, por “*todos aquellos sujetos del ordenamiento, habitualmente órganos del Estado en sentido estricto, que tienen atribuida directamente por la Constitución, potestades normativas*”<sup>401</sup>, sean éstas con rango de ley como también normas con rango reglamentario. Dicho esto, se descarta que, por ejemplo, la conducta del JNE descrita en este capítulo pueda dar lugar a una omisión por inconstitucionalidad porque sus competencias normativas no son atribuidas por la CPP sino por su ley orgánica (Ley No. 26486, Artículo 5.I, de junio de 1995).

Ahora bien, es de analizar si, al menos hasta la Ley de Consulta de 2011 (la primera norma que regula una de las materias específicas del C169 OIT), la falta de desarrollo normativo del Convenio, así como de su aplicación a nivel interno -demostradas abiertamente en este trabajo-, configuran una inconstitucionalidad por omisión del legislador peruano. A tal efecto, siendo estrictos formalmente, recordemos que la CPP entró en vigencia antes que el C169 OIT en Perú, limitándose a hacer referencia a comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos originarios, sin identificación de su eventual condición indígena. En realidad, no existe en la CPP previsión expresa alguna sobre el desarrollo interno de los tratados internacionales.

Pero planteamos dos puntos. El primero es que el C169 OIT establece para los Estados parte, entre otras tantas, una obligación importante: “*Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados*”. Aunque no se precisa – ni tendría por qué hacerse- qué medidas son las aludidas, es sabido que el Derecho Internacional incluye entre ellas a las leyes y a las normas administrativas. Si esto dejara

---

<sup>401</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *La inconstitucionalidad por omisión*. Madrid: McGraw Hill, 1997, p. 94.

dudas, lo que establece el Artículo 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, no debería hacerlo: “[l]os Estados, en consulta y cooperación con los pueblos indígenas, adoptarán las medidas apropiadas, incluidas medidas legislativas, para alcanzar los fines de la presente Declaración”. (El subrayado es nuestro). Y hemos visto pues que, en Perú, ello no ha sido así. El segundo es que, si bien no existe un mandato constitucional expreso para el operador interno en torno al desarrollo de normas sobre los asuntos del Convenio o de la Declaración, se entiende que, en tanto ambos constituyen TIDH, de modo que su vinculación normativa es de rango constitucional, la adopción de medidas deviene en obligación para todo operador productor de normas, y fundamentalmente, para el legislador parlamentario. Esto respondería además a lo que J. Fernández Rodríguez llama *encargo implícito*<sup>402</sup>, existiendo la necesidad de desarrollo del C169 OIT y de la Declaración de 2007 para dotarles de eficacia.

Reconociendo entonces la inconstitucionalidad por omisión<sup>403</sup> incurrida por el legislador peruano, como señala I. Villaverde, debe considerarse si “ese silencio (ha tenido) consecuencias jurídicas: genera o conserva situaciones jurídicas contrarias a la Constitución.”<sup>404</sup> Y una situación de esta clase se puso de manifiesto, públicamente, con los hechos suscitados en la provincia de Bagua, en 2009.

## 2.1.2 LA DEBILIDAD DEL AUTORRECONOCIMIENTO

Para abordar el problema de la definición de indígena en Perú, hemos recurrido a elementos predominantemente objetivos-normativos derivados de la actuación del Estado, los cuales, evidentemente, reflejan aspectos propios de la sociedad peruana. Sin embargo, como se adelantó al inicio del presente capítulo, los efectos de dichos elementos se encuentran reforzados por otro de tipo subjetivo: la debilidad o ausencia del autorreconocimiento del indígena costeño, pero sobre todo de la del oriundo de la sierra del país.

---

<sup>402</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *Op. Cit.*, p. 159.

<sup>403</sup> Conviene precisar que, dada la regulación de la CPP, sería argumentable que el objetivo de la inconstitucionalidad por omisión también se cumple, si bien indirectamente, con el proceso constitucional del Amparo por omisión, en tanto éste pretende proteger los derechos constitucionales frente a la omisión de desarrollar actos debidos de los poderes públicos o de los particulares. Aunque la emisión de normas constituya solo uno de dichos actos, quizás sea ésta la explicación de por qué la inconstitucionalidad por omisión no ha sido reconocida textualmente por la CPP.

<sup>404</sup> VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *Op. Cit.*, p. 217.



¿Cómo cuenta la identidad en este proceso? O mejor dicho, ¿de qué depende? La conciencia de la propia identidad depende de las experiencias de reconocimiento que recibimos de los demás, las cuales solo adquieren sentido en un determinado contexto cultural. *“Our identity is partly shaped by recognition or its absence, often by the misrecognition of others, and so a person or group of people can suffer real damage, real distortion, if the people or society around them mirror back to them a confining or demeaning or contemptible picture of themselves.”*<sup>405</sup>

No podemos adentrarnos en el análisis de aquella falta o debilidad en la autoidentificación, el cual, para ser completo, debe considerar aspectos de otras áreas del conocimiento que desbordan el objeto de esta tesis. Sin embargo, en vista de la relación de este tema con algunos puntos tratados, como la formación y desarrollo de partidos étnicos y de movimientos indígenas, y sobre todo, dada su influencia en la reivindicación de derechos específicos y en la adopción de políticas estatales, en el presente sub-apartado se recogen los aportes de algunos autores que evalúan el rol que desempeñaron determinadas circunstancias históricas. En tanto la identidad es relacional y contextual, se parte, inevitablemente, del repaso breve de ciertos episodios, algunos de los cuales han sido ya abordados a grandes rasgos en el sub-apartado 1.2.2.

Iniciamos esta exposición asumiendo la histórica administración errática del Estado peruano en torno a los asuntos vinculados a los indígenas, circunstancia afianzada, tal como indica Ramón Máiz, desde el fracaso del Estado colonial<sup>406</sup>. No olvidemos que uno de los sustentos de este Estado fue el establecimiento de la República de españoles y de la República de indios, surgiendo así, como se dijo anteriormente, la noción del Otro. Con esto no se afirma que antes de la colonización no existió una noción de diferenciación entre los grupos habitantes de lo que entonces era el imperio del Tahuantinsuyo, o incluso antes de éste. Sin embargo, la distinción marcada con la Colonia es la que definió las relaciones sociales que se mantienen hasta la actualidad.

En el comportamiento del Estado han influido decisivamente dos cuestiones: la importancia geográfica y política de Perú durante el Virreinato, y la actitud de las élites. En cuanto a lo primero, hay que recordar que la Audiencia de Lima fue la institución clave de la

---

<sup>405</sup> TAYLOR, Charles. *Op. Cit.*, p. 25.

<sup>406</sup> MÁIZ SUÁREZ, Ramón. *El indigenismo político ...*, p. 84.

dominación española en la región, al menos durante los dos siglos siguientes a su establecimiento, en 1544, “*encarna(ndo) el estilo de gobierno del absolutismo europeo*”<sup>407</sup>. Y ello, a pesar de los sucesivos actos desarrollados para disminuir sus poderes y el área de su jurisdicción, como la creación de las intendencias, en 1784, y el establecimiento de la Audiencia de Cusco, en 1787. En realidad, la instauración de las intendencias como instancias administrativas de intermediación, al encargarse de la percepción de la recaudación y de administrar los tributos, abonaron aun más el campo de la rebelión que se desencadenó entre 1780 y 1783, primero criolla, y luego indígena, con Túpac Amaru II a la cabeza.

Sobre el significado de la rebelión de José Gabriel Condorcanqui, Túpac Amaru II, y las repercusiones de su represión, se ha escrito en regular medida. De ello se rescata para este trabajo la afirmación de que con dicha represión se produjo la conversión de los indios en lo que el historiador Nelson Manrique llama una *masa indiferenciada de campesinos*<sup>408</sup>. “*La propuesta política (de Túpac Amaru II) representaba para el país la posibilidad de construir otro estilo de Nación. Al levantarse, él se proclamó Inca y propuso un Tahuantinsuyo diferente al que encontraron los españoles, pues se trataba de (uno) que incorporaba a la Iglesia, se reconocía católico, convocaba a los indios, mestizos, negros y a los criollos para romper con los españoles peninsulares y construir una nación pluriétnica y multicultural, bajo la hegemonía indígena.*”<sup>409</sup> Sin embargo, la derrota de esta rebelión –la mayor protesta social durante los tres siglos de dominio colonial- abrió el camino al exterminio de la élite indígena que lo apoyó, eliminándose los cacicazgos indígenas, además de llevarse a cabo la extirpación de expresiones culturales de finales del siglo XVIII.

Ya en los primeros años del siglo XIX, mientras la monarquía absoluta española caía, su sistema seguía predominando en Perú y en parte de los demás virreinos y capitanías americanas, aun cuando ya por Argentina germinaba el movimiento independentista. Esta situación determinó que el virrey José de Abascal transformara a Lima, en 1810, en la base de la contrarrevolución sudamericana, convencido de que “*Perú era excepcional en la*

---

<sup>407</sup> HAMNETT, Brian. El momento de decisión y de acción: El virreinato del Perú en el año de 1810. *Historia y Política*. Núm. 24, (julio-diciembre 2010), p. 147.

<sup>408</sup> MANRIQUE GÁLVEZ, Nelson. La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional. En: KARP DE TOLEDO, Eliane (ed.). *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Despacho de la Primera Dama de la Nación. Lima: 2003, p. 98.

<sup>409</sup> *Ibid.*, p. 87.

*historia de la América española en estos primeros años de la lucha contra el separatismo.*<sup>410</sup> Excepcionalidad que dio lugar a que fuera uno de los últimos países de América Latina en conseguir la independencia (en 1821), cuando la mayoría de ellos lo logró entre 1810 y 1820 (aunque Bolivia en 1825), gracias, además, a un movimiento dirigido por extranjeros.

En cuanto a la élite peruana cabe decir que la dualidad de sus percepciones era ya reflejada en el cabildo de Lima, a principios del siglo XIX. Compuesta por criollos y peninsulares residentes, proponiendo un sistema representativo más o menos acorde con el espíritu de la época, miraba también hacia atrás, a una sociedad en la que podía actuar “según sus propias reglas, sin hacer caso a la legislación metropolitana que intentaba corregir abusos. Inevitablemente, esta segunda perspectiva determinaría su concepto de gobierno representativo...”<sup>411</sup> En tal medida, al pedido de reinstaurar a los corregidores y eliminar las intendencias, se añadió la presión por tener mayor presencia numérica en la función pública, no por una demanda de autogobierno en Lima sino por la búsqueda del mantenimiento del antiguo sistema de gobierno en términos tradicionales-corporativos.

Culminado el periodo colonial, la actitud de la élite peruana asumió un rol fundamental en el tratamiento del, desde entonces llamado, *problema indígena*. En el Capítulo 1 se señaló que una de las primeras medidas de los gobiernos posteriores a la obtención de la independencia política fue la liberalización de la propiedad de las tierras comunales, lo que trajo como consecuencia la disputa por su compra. Pues bien, a dicha medida se sumó la emisión de dos grupos de reformas legales que redefinieron las relaciones entre los indios y el Estado: el primero fue el Código Civil de 1852, que interpretaba literalmente la igualdad ante la ley, y el segundo fue la abolición del tributo indígena. En ambos casos, el resultado fue el ahondamiento en la pérdida de la identificación tradicional con una existencia colectiva, prosiguiéndose el “sostenido asalto republicano a las comunidades de indios.”<sup>412</sup>

Con estos antecedentes se constituye el gobierno del Partido Civilista, de corte conservador, el cual sirvió de medio para concretar una coalición de oligarcas, intelectuales y políticos costeños, “dándose inicio al primer proyecto civilizador dirigido por el Estado (en el que el nuevo indio) debía ser convertido en la clase obrera peruana.”<sup>413</sup> Sin embargo,

---

<sup>410</sup> HAMNETT, Brian. *Op. Cit.*, p. 159.

<sup>411</sup> *Ibid.*, p. 149.

<sup>412</sup> MANRIQUE GÁLVEZ, Nelson. *Op. Cit.*, p. 106.

<sup>413</sup> *Ibid.*, pp. 110 y 111.

siguiendo la lógica enraizada en la conciencia de las élites en torno a las formas de discriminación colonial, éstas se resistieron a tal plan, oponiéndose a los programas de alfabetización y de educación indígenas al verlos como una amenaza al orden social.

La continua desintegración social del país tiene más ejemplos en la Guerra del Pacífico. Iniciada en 1879, con una base de financiamiento constituida por indígenas, a comienzos de la década de 1880 se cristalizó en la conciencia colectiva de las camarillas dominantes la idea de que “*el problema indígena ponía en riesgo la viabilidad misma del Perú*”<sup>414</sup>, pues los indios les causaban más temor, sobre todo en la élite terrateniente de la sierra, que el propio ejército chileno. A esto hay que agregar el resquebrajamiento de la economía peruana, que tuvo su mayor impacto sobre las economías regionales, originando la división del país en élites locales que no lograron forjar un frente común debido a la superposición de sus intereses. Así las cosas, “*ninguna otra república andina (como Perú) sufrió una derrota tan costosa y humillante ... (a pesar) de las constantes disputas limítrofes y conquistas territoriales del siglo XIX.*”<sup>415</sup>

El periodo vivido durante la postguerra no distó mucho de su predecesor. Aunque la guerra pudo haber constituido la ocasión para que los indígenas, en tanto soldados, ocuparan de algún modo el escenario político del país, “*forjaran alianzas multiétnicas e impusieran visiones y constelaciones alternativas de poder ... la república se volvió irreversiblemente en contra suya.*”<sup>416</sup> En efecto, el entonces líder de la resistencia en la sierra del país, y futuro presidente de la República, Andrés Avelino Cáceres, buscó las formas de deshacerse de ellos una vez advertidas sus posibilidades de llegar al poder estatal. Ello pasaba por aplastar a las cabezas indígenas visibles, siendo un ejemplo la represión de la rebelión dirigida en 1885 por Pedro Pablo Atusparia, jefe de una comunidad indígena de Huaylas, en la sierra norte.

De esta manera, tal como afirma B. Larson, terminaron dos guerras para el país con un colectivo traicionado, considerado incluso culpable de la derrota con Chile debido a su *falta de patriotismo*. Lo más importante, empero, es que el caos de la guerra de independencia, de las guerras civiles y de la Guerra del Pacífico, catalizaron cambios sociales y culturales

---

<sup>414</sup> *Ibid.*, p. 101.

<sup>415</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>416</sup> *Ibid.*, p. 127.

que llevaron consigo un prolongado proceso de fragmentación. Así, la recuperación y reconstrucción de la postguerra quedaron como una oportunidad perdida para reinventar al país en torno a unos principios más inclusivos.

Finalizaba el siglo XIX para Perú con el *problema indígena* visto como algo difícil de tratar. Sin embargo, a partir de las décadas del veinte y del treinta del siguiente siglo, ciertos hechos alteraron este panorama, contándose entre ellos la inmigración europea; el retorno de grupos de intelectuales formados en Europa, lo cual implicó el surgimiento de una ola crítica de liberales y radicales que proclamaban lo que para ellos eran las causas de dicho problema; y sobre todo, la emigración hacia la costa, principalmente, hacia la eterna centralista Lima.

Antes de acercarnos un poco más al proceso de emigración y su repercusión en el autorreconocimiento indígena, cabe incluir en este rápido repaso histórico a dos fenómenos también influyentes en su debilidad o ausencia, ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX: la reforma agraria y la guerra interna de la década del ochenta. Aunque no se haya hecho mención directa, como ha de apreciarse, las referencias sobre indígenas expuestas en el presente sub-apartado hacen alusión a los originarios de la sierra peruana, en virtud del olvido sufrido por los nativos de la selva. No obstante, tanto el proceso de inmigración como la reforma agraria pusieron su existencia a la luz de la población en general. Veinte siglos después.

En torno a la reforma agraria y su impacto sobre las comunidades indígenas ya fueron hechas varias indicaciones. Solo ha de reiterarse que la formación de cooperativas tergiversó la naturaleza de dichas comunidades, las cuales quedaron atrapadas cuando se desencadenó la guerra entre el ejército y, principalmente, Sendero Luminoso. En departamentos como Ayacucho, Huancavelica y Apurímac –todos ellos de la sierra peruana, con alta población indígena-, la guerra “*pulverizó el tejido social de la región, fundamentalmente del ámbito rural. Esto se evidenció en la virtual desactivación de muchos municipios distritales durante el periodo de violencia, en la desaparición o desplazamiento de la capa de dirigentes sociales, líderes de partidos políticos y autoridades locales, en el*

*trastocamiento de las actividades económicas de supervivencia y el debilitamiento de las organizaciones sociales.”*<sup>417</sup>

Reafirmando el histórico olvido sobre esta parte de la población peruana, tomamos las cifras del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional sobre esta guerra de veinte años (1980-2000): aproximadamente 69 mil víctimas mortales, 75% de ellas, indígenas, proporción compuesta por una mayoría abrumadora que tenía como idioma materno al quechua<sup>418</sup>, es decir, que era de origen indígena serrano. Las víctimas mortales entre los indígenas selváticos correspondían en su mayoría a la etnia asháninka, autoorganizada por la fuerza para repeler fundamentalmente a Sendero Luminoso. “... si consideramos dónde y a quiénes afectó principalmente el conflicto armado interno (las zonas rurales, campesinas, pobres y culturalmente más distantes del mundo “occidental” peruano), no resulta inverosímil que tantos ciudadanos de “ese” Perú hayan perecido ante la indiferencia o desconocimiento del país “oficial”, “moderno” u “occidental”.”<sup>419</sup> Esta indiferencia o desconocimiento ha contribuido pues a la autonegación cultural de parte de la población indígena del país, al haberse golpeado duramente a su autoestima.<sup>420</sup>

En lo que concierne al proceso de emigración masiva hacia la costa iniciado en el segundo cuarto del siglo pasado<sup>421</sup>, cabe indicar que aunque sus consecuencias no puedan asumirse definitivas hasta la actualidad, es evidente que en el trasfondo se encuentran la aculturación y el mestizaje, anteriores, más complejos y más ricos, pero cuyo desarrollo escapa al marco de este trabajo. Son estos dos últimos fenómenos los que han reforzado el efecto de negación de la presencia de indígenas netos, enfatizándose –con más fuerza

---

<sup>417</sup> ÁVILA, Javier. *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>418</sup> COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*. Anexo III. Lima, 2003, p. 37.

<sup>419</sup> *Ibid.*, Anexo II. Lima, 2003, p. 22.

<sup>420</sup> Entre los fenómenos más recientes que han incidido en este resultado se cuentan también el crecimiento y fortalecimiento en el país de la Iglesia Evangélica, la cual ha terminado ahogando prácticas religiosas indígenas, y la esterilización forzada practicada como política contra la pobreza durante el gobierno de Alberto Fujimori. Para mayor detalle, *Vid.* ARDITO VEGA, Wilfredo. *Op. Cit.*, pp. 14 y ss.

<sup>421</sup> Obviamente, esto no quiere decir que la emigración hacia la costa recién se produjera en el siglo XX. Pero para lo que a este trabajo interesa, es la ocurrida masivamente, a partir de la década del treinta, la que mayor repercusión tuvo en el proceso de aculturación de los indígenas en dicho siglo. Ahora bien, quizás los efectos no hubieran sido tales o hubieran tenido diferente impacto si la emigración se hubiera producido décadas atrás, cuando requiriéndose mano de obra migrante barata en las plantaciones costeñas en auge, se ató a los trabajadores a la sierra por la persistencia de la servidumbre y el trabajo forzado a favor de los potentados provinciales, en virtud de hábitos coloniales profundamente arraigados. Dicho esto, no puede dejar de mencionarse una de las figuras más notorias de la historia peruana nacida también en el siglo XX: el gamonal hacendado, salido de un “grupo amorfo de hacendados y comerciantes mistis ... que vivía de la miseria de sus subordinados indios. En términos raciales, esta élite provincial cristalizó en el arquetípico mestizo de la sierra.” Larson, B. *Op. Cit.*, p. 120. De dicho grupo, surgido del auge del comercio lanero en la sierra sur, también aparecieron burócratas y profesionales que generaron en conjunto nuevas formas de mestizaje y *chola*.

en los últimos años- que en Perú “*hay un proceso imparable de mestizaje, de fusión, de síntesis y de simbiosis que apunta a la creación de un producto-resumen que terminará abrazándonos a todos en una “identidad peruana.”*”<sup>422</sup> Esto se produce también en Bolivia, así como en otros países de la región, de modo que a las dificultades para determinar quiénes son indígenas, se suma la existencia de sectores que continúan señalando que no existen indígenas puros sino mestizos.

Siguiendo a Carlos Iván Degregori<sup>423</sup>, X. Albó considera tal masiva emigración desde la sierra, primordialmente a Lima, como el principal factor que diferencia a Perú de sus países vecinos pues, si bien en ellos también se vivieron grandes olas migratorias, los serranos peruanos entran en un “*ambiente mucho más hostil del que encuentran los quichuas ecuatorianos en Quito o los aymaras y quechuas bolivianos en La Paz o Cochabamba. Lima no es sólo una metrópoli mucho más grande, generadora permanente de nuevas mezclas sociales y culturales, sino que además está físicamente mucho más distante del ambiente de origen de estos inmigrantes...*”<sup>424</sup> De esta manera, se convierten en la *plebe urbana*, cuya nueva y cambiante identidad van autoconstruyendo a través de la *estrategia del disimulo*, la cual, a la larga, socava sus identidades locales previas. Esto no quiere decir, según C. Degregori, que en La Paz o Quito no se produzca ese efecto socavador del nuevo contexto urbano, pero, de acuerdo con él, ello nunca ocurre con la intensidad que se da entre los andinos peruanos instalados en Lima.

En nuestra opinión, un elemento esencial en estos hechos ha sido la inexistencia, por las razones mostradas, de una élite fuerte con demandas articuladas y con capacidad de influencia. Como indican William Safran y Ramón Máiz, “*una razón principal de la incapacidad de ciertas minorías para obtener una autonomía cultural significativa en la historia reciente ha sido la ausencia de una élite enfocada a la unificación étnica o de una élite cuyas aspiraciones políticas estuviesen suficientemente desarrolladas.*”<sup>425</sup> Pero no se trata solo de autonomía cultural. De cualquier modo, siguiendo esta lógica estrictamente, podría incluso concluirse que esta carencia impide la concreción de una de las condiciones del

---

<sup>422</sup> BALLÓN AGUIRRE, Francisco. Perú: Pobreza y exclusión social de las identidades ciudadanas. En: *Población indígena: Derechos y Participación ...* Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, p. 31.

<sup>423</sup> Citado por ALBÓ, Xavier. *Op. Cit.*, p. 219 y ss.

<sup>424</sup> *Ibid.*, p. 220.

<sup>425</sup> SAFRAN, William, y MÁIZ, Ramón (coords). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2002, p. 35.

Consociacionalismo, según A. Lijphart, siendo así un factor importante en la debilidad de la autoidentificación de las personas indígenas.

Las desigualdades coloniales y postcoloniales, como ha quedado expuesto, persisten hasta la fecha, buscando redefinir a los indígenas, y que los propios indígenas se redefinan. Como afirma Jaime Urrutia, “En el Perú lo que la población indígena buscó ... fue obtener ciudadanía, no buscó acentuar las diferencias étnicas, a diferencia de los pueblos indígenas de Ecuador y Bolivia que reforzaron su singularidad y luego han pugnado por ciudadanía diferenciadas. En Perú, para ser ciudadano, un requisito fundamental para los indígenas ha sido, a lo largo de la historia, renunciar a sus características culturales.”<sup>426</sup> De esta manera, “En Perú se fundó el Estado allí donde no había nación (sentándose así) las bases para ese desencuentro, que no ha podido superarse hasta ahora, entre el Estado y la sociedad.”<sup>427</sup>

### 2.1.3 LA AUTOCALIFICACIÓN COLECTIVA

En la entrevista efectuada a Xavier Albó, éste manifestó que importando más cómo un grupo se autocalifica, los conceptos terminan siendo relativos, pues emplean categorías “llenas de cargas afectivas.”<sup>428</sup> Coincidiendo con el antropólogo jesuita, recordemos que iniciamos el Capítulo 1 precisando que las palabras responden a convenciones, dependiendo de las realidades particulares. Dicho esto, resulta comprensible que las denominaciones y conceptos acogidos en el citado capítulo no siempre se correspondan totalmente con los que se asignan los indígenas a sí mismos, pudiendo diferir, sobre todo las etiquetas, con las colocadas incluso por las Constituciones Políticas.

En el presente sub-apartado intentaremos aproximarnos a las principales calificaciones con las que se identifican los colectivos indígenas peruanos, considerando que son el resultado de un proceso histórico de socialización al que también está ligado el problema de la definición del indígena, por lo que un estudio que comprenda sus aspectos detallados ha de surgir de otras ramas del conocimiento. No se trata de deducir, por ejemplo, si existe o no una *nación peruana* -tal como sucede en Bolivia, la unidad nacional también es un

---

<sup>426</sup> URRUTIA, Jaime. *Op. Cit.*, p. 185.

<sup>427</sup> MANRIQUE GÁLVEZ, Nelson. *Op. Cit.*, p. 98.

<sup>428</sup> ALBÓ, Xavier. Investigador, fundador y miembro del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2011 en la ciudad de El Alto, La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.



problema en el desarrollo histórico de Perú-, sino de analizar qué calificación tiene un sector de la población sobre sí misma, más allá de la conformación de un Estado dominado por una sociedad mayoritaria diferente. La utilidad radica en evaluar si la potencial variedad en la autodenominación colectiva puede incidir en la viabilidad de las formas en que el Estado agrupa a la población indígena para el desarrollo de determinadas políticas públicas como las vinculadas al objeto de estudio de este trabajo.

Como primer dato a destacar se encuentra la significativa diferencia que existe entre la intensidad identitaria de los indígenas de la Amazonía y la de los indígenas andinos, influyendo esto en la apreciación que tienen de sí mismos. A pesar de ello, e independientemente de alguna vinculación con lo que las normas nacionales e internacionales han establecido en los últimos años, si puede hablarse de una autodenominación genérica coincidente entre ambos grupos, ésta es la de *pueblo*, autodenominación que se produce “*a partir de la creencia en un pasado común que se remonta en el tiempo hacia las civilizaciones precolombinas.*”<sup>429</sup> En el Capítulo 1 ya habíamos mencionado que un elemento constante en las definiciones de nación, etnia y pueblo es la idea de un origen común, manifestando nuestra preferencia por definir *pueblo* como una comunidad cultural antes que como una comunidad política, en tanto producto de la sociabilidad humana. Bajo esta lógica, no parece existir contradicción alguna entre la idea de pueblo que acogimos y la derivada de un pasado precolombino común.

En cuanto a las diferencias identitarias entre indígenas andinos y amazónicos, a continuación abordaremos por separado ciertos aspectos que sobre el tema pueden advertirse, a fin de comprender las especificidades de su eventual autodenominación colectiva. Empezaremos por los indígenas andinos puesto que siendo históricamente más numerosos, también son quienes han tenido mayor relación con la sociedad *oficial* peruana. Para cumplir con esta tarea será suficiente repasar rápidamente algunos puntos de los sub-apartados 1.2.2 y 2.1.1.

En primer lugar se considera su condición de pieza fundamental en la constitución del Tahuantinsuyo y su correspondiente asociación a una entidad con ciertos elementos

---

<sup>429</sup> BALLÓN AGUIRRE, Francisco. *Lectura comentada de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Lima: Confederación Nacional de Comunidades Indígenas del Perú afectadas por la Minería-CONACAMI, 2007, p. 18.

similares a los de un Estado. Ha de precisarse que en tanto existieron pueblos asimilados al imperio como consecuencia de sus actividades conquistadoras, los mismos que en su mayoría pertenecían a determinadas etnias, en esta parte del trabajo y por cuestiones prácticas, se considera al colectivo andino en su conjunto y no a cada pueblo que pudiera haberse encontrado bajo su dominio. Quizás ésta sea, junto con la permanente relación con aquella sociedad *oficial*, algunas de las razones para que no surgiera con fuerza, ni entonces ni en sus actuales descendientes, reivindicaciones propias de una nación inca. Como sostiene X. Albó<sup>430</sup>, en el caso de Perú, la pertenencia a una misma familia lingüística o, incluso a un mismo grupo, no implicaba necesariamente que entonces estuvieran organizados como una nación.

No podemos negar que haya existido o incluso exista actualmente alguna autocalificación colectiva como nación entre los indígenas andinos<sup>431</sup>. Lo que queremos decir es que ésta fue o es débil, y de un carácter más bien discursivo, sin demandas ni movimientos sociales fuertes que las articulen. Como se indicó, mucho de esto se debe a la falta de autorreconocimiento, es decir, a la carencia de identidad indígena individual que repercute en la identidad colectiva, fracturada y, posteriormente, diezmada con la destrucción de los emblemas de contraste de grupo, primero con la llegada de los españoles al poder, y luego con la de los criollos. A esto ha de sumarse su identificación como una masa indiferenciada de campesinos pobres, pasando a asumirse el componente clasista, durante todo el siglo XX, como eje central de una identidad atribuida por terceros. Con este orden de ideas, en la actualidad, creemos que una autocalificada nación indígena andina es algo casi imaginario.

Lo rescatable de entre lo señalado es que a pesar de haberse mantenido esta fragilidad identitaria, también se ha mantenido, con el paso de los siglos, la más básica forma de unidad social indígena andina, la comunidad, estructurada en torno al ayllu, el cual es, a su vez, una comunidad con fuertes componentes familiares y económicos enfocados en la idea del trabajo y la propiedad comunal. El ayllu, en sentido estricto, constituye un modelo de organización social en tanto de él germinaron la civilización y las estructuras políticas andinas del Tahuantinsuyo, existiendo en la actualidad, principalmente y con ciertos matices, en las zonas altiplánicas de Perú y de Bolivia, siendo básica en este último país

---

<sup>430</sup> ALBÓ, Xavier. *Op. Cit.*, p. 172.

<sup>431</sup> En la actualidad, si bien más retóricamente, se reivindican nacionalidades derivadas de lo que se cree fueron naciones dentro del Tahuantinsuyo. Dos ejemplos de ello son los Chancas y los Huancas, provenientes de la sierra sur del país, persistentes contendientes de los incas.

dentro de su actual ordenamiento estatal. Pues bien, dentro de aquella fragilidad, este reducto comunal ha servido tanto de fuente como de refugio para conservar ciertos rasgos de la identidad indígena andina<sup>432</sup>. De hecho, hay quienes como W. Ardito que sostienen que lo prevaleciente en Perú es la identidad comunal, y que *“la identidad de los pueblos indígenas andinos es más una abstracción que una realidad”*<sup>433</sup>. Ahora bien, debe recordarse que aun cuando puedan autodenominarse comunidades, al margen de si se trata de comunidades legales o no, ello es irrelevante para la aplicación del C169 OIT, siempre que se materialicen las pautas definidas por él.

Aunque sobre las comunidades campesinas y comunidades nativas peruanas hemos ya hecho varias menciones, es de reiterar que se trata de comunidades legales que eventualmente pueden tener elementos de conexión con las comunidades indígenas. De cualquier modo, ha de advertirse que estos tres tipos de comunidades implican *formas de organización* de un colectivo cuya autocalificación *global* es casi inexistente y que, en todo caso, se correspondería más con la idea de pueblo. Por tanto, no debe confundirse a la comunidad –legal o cultural- con una autodenominación grupal pues es una forma de organización. Ahora bien, admitir esto no implica, como dice W. Ardito, que sepamos si *“en los andes peruanos surgirá la noción de un pueblo quechua, como ocurrió en Ecuador, donde la identidad indígena quichua agrupa a los indígenas que hablan este idioma ... Por ahora resulta prioritario defender los derechos de los indígenas como individuos y comunidades...”*<sup>434</sup>

En lo que concierne a la autocalificación colectiva de los indígenas amazónicos podemos indicar que aunque no existe uniformidad, sí es común a todos los grupos que conforman la existencia de un argumento identitario. Para buena parte de las etnias amazónicas, la unidad social básica es el clan familiar y no la comunidad, que está más asociada con la

---

<sup>432</sup> En esta dimensión ocupan un lugar especial las Rondas Campesinas, formas de organización comunal y supracomunal, de carácter autónomo y de raíz cultural andina. Tienen funciones de gobierno local, administración de justicia, seguridad y desarrollo dentro de un determinado territorio, aunque no poseen tierras de propiedad común. Su importancia radica en que, a pesar de los procesos de pérdida de tierras colectivas y fragmentación de las mismas por las haciendas (hasta la década del sesenta), de la pérdida de los idiomas indígenas, y del debilitamiento de las estructuras tradicionales, las rondas campesinas han sido el mecanismo más exitoso de los últimos 25 años de recuperación de espacios comunales andinos propios, así como de la reconstrucción de una identidad propia. De ahí que muchas veces exista identidad entre comunidad indígena y ronda campesina. Ahora bien, estas organizaciones no deben ser confundidas con los Comités de Autodefensa creados durante la violencia política vivida desde la década del ochenta, creación que produjo la minimización de las autoridades comunales indígenas.

<sup>433</sup> ARDITO, Wilfredo. *Op. Cit.*, p. 11

<sup>434</sup> *Ibid.*, p. 15

comunidad nativa, es decir, a la comunidad legal. Así, en contraste con la comunidad andina –no necesariamente legal-, la cual está compuesta por familias, las comunidades amazónicas están conformadas por conjuntos de familias, de manera que son ciertos clanes familiares, agrupados siempre en etnias, los que se autodenominan naciones, y otros, pueblos.

En una entrevista realizada a Fernando Ukumcham Taki, dirigente de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, en adelante AIDSESP<sup>435</sup>, éste manifestó que lo que existía en la Amazonía peruana eran naciones, de modo que, por ejemplo, la etnia Awajún (Aguaruna) a la cual él pertenecía debía ser tratada como tal. A fin de contextualizar estas afirmaciones resulta útil señalar, por un lado, que de acuerdo con la información recopilada por el *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana* de 2007 –y sobre el que nos explayaremos en el sub-apartado 2.2.1-, una de las etnias amazónicas peruanas con mayor población es la Awajún, la cual agrupa, según sus indicadores censales, a 281 comunidades<sup>436</sup>; y por otro, que AIDSESP es la organización más importante de carácter indígena en el país, conformada por federaciones indígenas autoidentificadas, originarias de la selva de Perú, cuyas bases se constituyen por un considerable número de comunidades Awajún. De ahí la importancia de la afirmación de este dirigente. Ahora bien, es necesario destacar que comunidades y federaciones, como sostiene James Regan, no son formas tradicionales de los Awajún, pero funcionan según el principio de los segmentos: *“las comunidades son segmentos de la sociedad que se unen según la coyuntura para formar federaciones, que luego pueden unirse a otras federaciones o dividirse en organizaciones más pequeñas.”*<sup>437</sup> Y, repetimos, AIDSESP es un conglomerado de federaciones.

Habiendo llegado a este punto, es decir, a asociar una etnia con una nación, es conveniente recordar dos cosas. En primer lugar, que este tipo de correspondencia puede asociarse con la idea de *nación étnica*, retratada como una comunidad unida por sus semejanzas etnoculturales, derivadas de los ancestros comunes de sus miembros y en la que, no siendo estática, es factible la adscripción a pesar de que, en principio, se asiente en el

---

<sup>435</sup> UKUMCHAM, Fernando. Dirigente de AIDSESP. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2011 en la ciudad de Lima. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

<sup>436</sup> En el libro que contiene los resultados del censo no se hace mención alguna al clan familiar.

<sup>437</sup> REGAN MAINVILLE, James. Los awajún y wampís contra el Estado: Una reflexión sobre antropología política. *Investigaciones sociales*, Vol.14, Núm. 24 (2010), p. 28.

imaginario de una gran familia biológica. En segundo lugar, que en Perú existen entre 60 y 80 etnias selváticas, de manera que si se sigue este orden de ideas, solo respecto de dicha porción geográfica del país –que representa aproximadamente el 60% del territorio peruano- habría entre 60 y 80 naciones. Una cifra que, más allá de lo elevada, daría cuenta de que, efectivamente, la pluralidad cultural es una característica de Perú. Sea como fuere, lo que a nuestro juicio tiene mayor valor es que, de acuerdo con lo señalado, la etnia es el elemento de contraste entre los grupos indígenas selváticos peruanos.

Pero también hay grupos indígenas selváticos que reunidos se autodenominan pueblo. El ejemplo más claro lo constituyen aquellos que se congregan en AIDSESP<sup>438</sup>, pues en sus diversas publicaciones se hace mención a esta denominación. Eduardo Nayap Kinin, único indígena electo para el Congreso de la República en el último proceso electoral y cercano a AIDSESP, ratificó estas divergencias en una entrevista<sup>439</sup> al sostener que en tanto problema meramente semántico, podía incluso identificarse pueblo con nación, siendo la comunidad, más bien, una forma de vida. Sobre el caso de este congresista nos detendremos en el subapartado 2.4.3.

Aunque contamos ya con una aproximación a las denominaciones que se asignan los grupos indígenas peruanos a sí mismos, resulta provechoso, para fines de confrontación, exponer aquellas que les han atribuido algunas propuestas de reforma constitucional elaboradas durante los últimos años, las mismas que al tener distintos orígenes, incluyendo la participación de algunas organizaciones indígenas, dan cuenta de la diversidad de corrientes que han logrado construir contenidos relativos al tema.

En primer lugar tenemos al documento denominado *Bases de una propuesta de los pueblos andinos y amazónicos*, que incluye la propuesta presentada en el año 2002 por la entidad antecesora del INDEPA, la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos - CONAPA<sup>440</sup>. En esta propuesta, señalándose la inconveniencia de entramparse en una

---

<sup>438</sup> AIDSESP es un conglomerado de federaciones compuestas por comunidades y esto se aprecia organizativamente. Pero social y culturalmente, AIDSESP indica agrupar a pueblos, no a naciones. Aquí advertimos una de las divergencias aludidas líneas arriba, pues el dirigente entrevistado reivindicaba la idea de nación, aunque basado en la etnia y sin respaldo organizativo en AIDSESP.

<sup>439</sup> NAYAP KININ, Eduardo. Congresista de la República (2011-2016). Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011 en la ciudad de Lima. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

<sup>440</sup> COMISIÓN NACIONAL DE PUEBLOS ANDINOS Y AMAZÓNICOS. *Reforma Constitucional: Bases de una propuesta de los Pueblos Andinos y Amazónicos*. Propuesta de reforma constitucional presentada a la Comisión

discusión respecto de las denominaciones *indígenas, originarias, nativos, ancestrales* así como la necesidad de concentrarse en el contenido de los derechos colectivos, se asume como principio general el que “*La Nación peruana es pluricultural, pluriétnica y multilingüe, constituida sobre la base de la diversidad de los pueblos que la conforman. El Estado peruano es único e indivisible*”. De lo que cabe subrayar que, existiendo solo una nación, la peruana, se admite que ella está compuesta por “*pueblos indígenas peruanos, poblaciones afroperuanas*<sup>441</sup> *y comunidades campesinas y nativas.*”

El argumento de la propuesta se basa en que si las constituciones peruanas del siglo pasado se basaron en el precepto *comunidad* para normar la realidad jurídica de los pueblos indígenas, lo cual era un avance considerable ante la desprotección legal que las antecedió, es necesario hoy en día superar esa legislación.

El segundo documento que en este trabajo valoramos es el denominado *Propuestas de Reforma Constitucional en materia de pueblos indígenas y comunidades*, presentado en abril de 2002 y elaborado por la Defensoría del Pueblo junto con otras entidades de investigación no gubernamentales<sup>442</sup>. En el texto se habla de *pueblos indígenas y sus comunidades* y de la necesidad de que “... *la Nación se defina compuesta por Pueblos Indígenas, multiétnica, pluricultural y multilingüe.*”<sup>443</sup> Se argumenta que “*el reconocimiento que son Pueblos, es fundamental. Constituye el punto de partida para que se admitan sus derechos colectivos ... (significa) también ... la legitimación de los derechos especiales en cuanto al acceso y protección de las tierras y territorios y recursos naturales, que no pueden ser sometidos al régimen de propiedad privada individual.*”<sup>444</sup>

Finalmente consideramos la *Propuesta Concertada para Incorporar los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades en la Constitución Política del Perú*<sup>445</sup>, elaborada y

---

de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República del Perú. Lima, 13 de marzo de 2002.

<sup>441</sup> Llama la atención en esta propuesta que el reconocimiento de los afroperuanos se haya asociado a la idea de población y no de pueblo, sin explicitarse la razón de la diferencia.

<sup>442</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO - COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS) - COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (CAJ) - CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (CAAAP) - SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER) - CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN AMAZÓNICA (CIPA). *Propuestas de Reforma Constitucional en materia de pueblos indígenas y comunidades*. Lima, 2002.

<sup>443</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>444</sup> *Ibid.*, p. 4

<sup>445</sup> COMISIÓN ORGANIZADORA DE LA CONSULTA INDÍGENA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. *Propuesta Concertada para Incorporar los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades en la Constitución Política del Perú*. Lima, 2003.

presentada por conocidas organizaciones indígenas, como AIDSESEP, la Confederación Nacional de Comunidades del Perú afectadas por la Minería (CONACAMI), la Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú (COICAP), y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). Esta propuesta fue presentada en abril de 2003 como producto de lo que se denominó la *Gran Consulta Indígena sobre Reforma Constitucional*. De esta propuesta destacamos el proyecto de reforma del Artículo 95 CPP, el cual sugería el siguiente texto: “Art. 95° Los pueblos indígenas, organizados en comunidades campesinas, comunidades nativas y otras formas organizativas, tienen existencia legal y personalidad jurídica de derecho público, preexisten al Estado y cuentan con sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, su territorio, y se autoidentifican como tales.”<sup>446</sup> Cabe enfatizar que este documento es resultado del acuerdo de las propias organizaciones indígenas.

Tras la lectura de estas propuestas, los puntos que resaltamos son los siguientes: a) La referencia a una sola nación, la cual es pluricultural<sup>447</sup>, pluriétnica y multilingüe; b) La generalización del término *pueblos indígenas*; y, c) El reconocimiento de la comunidad como forma de organización de dichos pueblos.

En torno al punto a), se anota la coincidencia en no considerar a los grupos indígenas, incluso por sus propias organizaciones, como naciones, de modo que implícitamente se admite que solo existe una, y ésta es la *nación peruana*. En cuanto al punto b), se reconoce el consenso tácito en el uso del término *pueblos indígenas* para aludir a los colectivos originarios que habitan en el país, más allá de que este término pueda o no vincularse con el Derecho Internacional. Y respecto al punto c), se admite que la comunidad es la forma de organización más acorde con la realidad de los indígenas, independientemente de su calificación como campesina, nativa o de cualquier otra índole, y a pesar de ciertas características puntuales existentes incluso desde la separación virreinal entre una República de indios y una República de españoles.

Iniciamos este sub-apartado señalando nuestro acuerdo con lo manifestado por X. Albó sobre el peso de lo afectivo en las denominaciones, lo cual se halla reconocido de alguna

---

<sup>446</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>447</sup> Aunque en una de las propuestas se habla de una nación multiétnica, llama la atención que en ninguna de ellas se consigne el término *multicultural* sino pluricultural, quizás para evitar algún tipo de asociación/confusión con las corrientes multiculturalistas.

forma en el Artículo 2 *in fine* de la Ley No. 27811: “La denominación “indígenas” comprende y puede emplearse como sinónimo de “originarios”, “tradicionales”, “étnicos”, “ancestrales”, “nativos” u otros vocablos”; y en el Artículo 7 *in fine* de la Ley de Consulta: “Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no altera su naturaleza ni sus derechos colectivos.” Esto se inscribe en la línea de que tanto grupos indígenas andinos como selváticos poseen sus propias autocalificaciones, aunque los primeros no la reivindiquen con fuerza.

En efecto, más allá de las autodenominaciones, a diferencia de lo que sucede en Bolivia, no existen detrás de ellas contenidos fuertes que los mismos grupos indígenas hayan asumido y exteriorizado, razón por la que tampoco percibimos demandas estructuradas como la libre determinación. Así las cosas, un real debate sobre el potencial debilitamiento de la idea de que el Estado peruano es uno e indivisible (Artículo 43 CPP), a nuestro parecer, es lejano. Esta situación no implica, sin embargo, desconocer que el país es efectivamente pluricultural, ni que las denominaciones con las que se autocalifican los colectivos indígenas pueden ir más allá de lo que las normas establecen. En consecuencia, concluyendo este sub-apartado, en nuestra opinión, con esta debilidad en las reivindicaciones, incluso solo terminológicas, podría creerse que es difícil establecer alguna medida dirigida a todo el colectivo indígena peruano en su conjunto. Sin embargo, siendo lo cohesionante la condición precolonial, tal verificación no tendría por qué afectar el diseño y desarrollo de políticas estatales. En tal razón, siguiendo lo indicado en el sub-apartado 2.1.1.1, preferimos emplear el término *pueblo indígena* para referirnos de forma genérica a los colectivos indígenas peruanos, y *comunidad indígena* para aludir a la forma básica en que se organizan.

## **2.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA**

### **2.2.1 LA CUESTIÓN DE LA IDENTIFICACIÓN: EL CENSO DE 2007 Y ALGUNAS APROXIMACIONES**

Luego de exponer tanto las deficiencias normativas que en torno a la definición de indígena hemos identificado, como algunas manifestaciones de la debilidad de su autorreconocimiento, no es difícil concluir que determinar a ciencia cierta quiénes y cuántos son los indígenas peruanos es una tarea complicada.



Influenciado o no por los mencionados fenómenos, el mayor asunto que merece destacarse en este apartado es que Perú no cuenta con cifras oficiales sobre el número de indígenas que habitan en su territorio, situación de especial interés dada su repercusión en el diseño de políticas públicas específicas y en sus resultados: no existe un censo de *toda* la población indígena ni tampoco un registro fiable de comunidades campesinas y comunidades nativas<sup>448</sup>. En el presente sub-apartado nos detendremos en la aludida inexistencia, apoyándonos para ello, además, en las deficiencias del censo de 2007. En el sub-apartado 2.2.2 desarrollaremos el tema de la carencia de datos confiables sobre las comunidades legales –nativa y campesina-, máxime si su identificación, como se ha reiterado en este trabajo, está irremediamente vinculada con la formalización de sus tierras.

Entre el 21 de octubre y el 4 de noviembre de 2007 se desarrolló el *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana*, en el marco de los *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*. De acuerdo con sus resultados, dichas comunidades eran 1786, tenían 332,975 *habitantes*, se encontraban en 11 de los 24 departamentos del país y se agrupaban en 13 familias lingüísticas. En relación con el I Censo de estas características, efectuado en el año 1993, hubo un incremento, en términos absolutos, de 104,015 *habitantes*. La entidad responsable de los censos en Perú es el Instituto Nacional de Estadística e Informática, en adelante INEI, organismo de naturaleza administrativa que como tal, debe cumplir sus funciones de acuerdo con la Constitución y la ley. Esto quiere decir, en el mismo sentido que se adujo en el apartado 2.1.1.2, que se encuentra –y en 2007 también se encontraba- vinculado por la interpretación de la Constitución de conformidad con los TIDH, siendo uno de éstos el C169 OIT, el cual, reiteramos, establece las pautas para la identificación indígena.

Tal como su propia denominación indica, el censo de 2007 no tuvo en cuenta a los grupos indígenas ubicados en la sierra y en la costa del país, dejando sin incorporar a la totalidad de la población indígena peruana. El libro que contiene los resultados del trabajo censal<sup>449</sup> no explica la razón de estas omisiones, a pesar de que en la Nota 1 de la Introducción se

---

<sup>448</sup> Siguiendo línea ha de comprenderse que si no existe un registro fiable de estas comunidades legales, mucho menos hay alguno de pueblos indígenas.

<sup>449</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana. Resultados definitivos*. 2 V. Lima: INEI, 2008. Disponible en <<http://www1.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Libro790/Libro.pdf>>. [Consulta: 20-4-2012].

consigna que “Población indígena son todos los descendientes de las poblaciones originarias de los países (Naciones Unidas-1994)” (el subrayado es nuestro). La explicación que aparece como lógica es que el INEI no tenía como propósito censar a la población indígena costeña ni serrana. Una decisión trascendental.

Asumiendo tal deliberada omisión, la **primera deficiencia** identificada en el censo de 2007 radica en la confusión en que incurre el INEI entre comunidades indígenas, pueblo étnico y etnia, aun cuando por su propia denominación deba entenderse que el censo estuvo enfocado en las primeras. Y es que en la Introducción del mencionado libro se indica que existiendo 60 etnias en Perú, no se logró censar *como comunidad* a 9 de ellas, debido a que algunas “ya no conformaban comunidades al ser absorbidas por otros pueblos”, o por su situación de aislamiento.

Al respecto, parecería que si bien el INEI admitió que una etnia podía abarcar a más de una comunidad, y viceversa, consideró también que ambas podían identificarse. No obstante, el perfecto acoplamiento entre etnia y comunidad no es algo que se produzca con frecuencia. Quizás por ello mismo el INEI finalmente señale que fueron 1786 las comunidades censadas, pero también 60 etnias, de las cuales 9 no fueron empadronadas, ni tampoco sus comunidades, con lo que incluso respecto de los grupos de la selva, no puede afirmarse que hubo un censo completo.

**Tabla 1. COMUNIDADES INDÍGENAS CENSADAS, EN LOS CENSOS 1993 Y 2007, SEGÚN DEPARTAMENTO**

Departamento	Comunidades indígenas				Pueblos étnicos			
	1993	%	2007	%	1993	%	2007	%
TOTAL	1 458	100,0	1 786	100,0	48	100,0	51	100,0
AMAZONAS	221	15,2	254	14,2	2	4,2	2	3,9
AYACUCHO	9	0,6	4	0,2	1	2,1	1	2,0
CAJAMARCA	5	0,3	9	0,5	1	2,1	1	2,0
CUSCO	70	4,8	68	3,8	7	14,6	5	9,8
HUÁNUCO	16	1,1	18	1,0	4	8,3	4	7,8
JUNÍN	191	13,1	238	13,3	5	10,4	4	7,8
LORETO	492	33,7	705	39,5	24	50,0	28	54,9
MADRE DE DIOS	31	2,1	30	1,7	11	22,9	14	27,5
PASCO	113	7,8	113	6,3	3	6,3	2	3,9
SAN MARTÍN	66	4,5	90	5,0	3	6,3	3	5,9
UCAYALI	244	16,7	257	14,4	12	25,0	15	29,4

Nota: La suma de los porcentajes no alcanza el 100% debido a que una etnia puede encontrarse en más de un departamento. Fuente: INEI

Ahora bien, siendo que la unidad de investigación fue la comunidad indígena -no el indígena-, debe recordarse que en Perú, tal término, así como *comunidades indígenas*, no existen legalmente en la actualidad, de manera que identificar qué definición empleó el INEI para llevar a cabo el censo es relevante, siendo ésta, parte de la **segunda deficiencia** identificada: la falta de precisión para definir a su propio objeto de trabajo, es decir, la *comunidad indígena*.

Y es que mientras en la tabla de definiciones incluida en el libro (Anexo 5) se sigue aquella establecida por la Ley de Comunidades Nativas (grupos *tribales* de la Selva y Ceja de Selva), en esta misma tabla también se incluye a la *Comunidad reconocida por el Ministerio de Agricultura* y a la *Comunidad con título otorgado por el Ministerio de Agricultura*, grupos éstos que no necesariamente coinciden con aquella primera definición. Además, en la sección denominada *Características Metodológicas*<sup>450</sup> del libro, el INEI consignó dentro del marco referencial del censo a la información de los Gobiernos Regionales, AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, en adelante CONAP, organizaciones éstas que tampoco tienen siempre, como pauta de definición de comunidad indígena, a los grupos que aluden las comunidades citadas líneas arriba.

Para corroborar lo indicado, nos planteamos dos tareas: la primera, reconocer qué comunidades o grupos son propios de las definiciones incluidas en la tabla del libro, y la segunda, identificar a qué tipo de grupos están referidas las competencias de las instituciones antedichas. Sobre lo primero, la tabla de definiciones señala que la *Comunidad reconocida por el Ministerio de Agricultura* son las *tierras* que ocupan las comunidades, estando registradas en el Ministerio de Agricultura como tales, y la *Comunidad con título otorgado por el Ministerio de Agricultura* es aquella con existencia legal *certificada por dicho Ministerio*, por lo que se le otorga títulos de propiedad.

El énfasis económico-predial del tratamiento estatal que también se aprecia en estas definiciones requiere hacer dos anotaciones previas. La primera es que dicho énfasis ha sido adoptado incluso por el INEI, lo cual, si bien puede resultar útil operativamente pues actualmente lo más cercano a un registro de colectivos indígenas en Perú es el que se estructura alrededor de aquel interés, no deja de ser llamativo atendiendo a la naturaleza de un censo en el que deberían considerarse, principalmente, las características intrínsecas

---

<sup>450</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Op. Cit.*, V. 2, p. 1409.

de los colectivos indígenas. La segunda anotación es que el INEI, al acoger tal perspectiva, se introduce al enredado campo del reconocimiento de las comunidades nativas y en el de la titulación de sus tierras.

Retomando entonces, a la luz del ordenamiento jurídico peruano cabe decir que los contenidos de las definiciones consignadas en la citada tabla son inexistentes. Aun cuando existe la *Comunidad reconocida por el Ministerio de Agricultura*, ésta de ninguna manera es sinónimo de las *tierras* que ella misma ocupa. Dicha comunidad, como fue señalado en el sub-apartado 2.1.1.1, es la *organización* reconocida por el Ministerio de Agricultura a través de una resolución administrativa que sirve de *título* para su inscripción como persona jurídica en el Registro de Personas Jurídicas, inscripción que completa el procedimiento para, de acuerdo con el CC, definir su existencia legal. Por esta razón, la *Comunidad con título otorgado por el Ministerio de Agricultura* con éste como certificador de su existencia legal es una figura irreal, pues en Perú tal existencia es determinada por el Registro de Personas Jurídicas y no por dicho Ministerio. De cualquier modo parece quedar claro que basándonos únicamente en las definiciones incluidas por el INEI en el libro del censo, la comunidad considerada fue la comunidad nativa legal, la cual, se reitera nuevamente, tiene características jurídicas peculiares y no es necesariamente indígena.

Interesa ahora identificar cuáles son los grupos que se corresponden con las competencias de los Gobiernos Regionales y con AIDSESEP y CONAP. Luego de ello, intentaremos especificar el vínculo que puede existir entre los conjuntos de colectivos que estas instituciones aluden y las comunidades descritas en la tabla de definiciones del libro, a fin de reconocer qué idea de comunidad fue la empleada por el INEI en el censo de 2007.

Pues bien, los grupos que involucran los Gobiernos Regionales no son necesariamente los mismos que agrupan AIDSESEP y CONAP. Las Direcciones Agrarias de los Gobiernos Regionales son órganos participantes en el procedimiento de formalización de las *tierras* de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas, mientras que las citadas organizaciones agrupan a un universo más amplio de comunidades, entre las que las comunidades legales son solo algunas de ellas, y sin que las compongan de forma decisiva. Para explicar este punto nos centramos en el caso de AIDSESEP pues, además de servir de referente para el censo, reiteramos, es la organización más importante de carácter indígena en el país. Esta organización manifiesta que “*representa a las 1,350 comunidades*

donde viven 350,000 hombres y mujeres indígenas, agrupados en 16 familias lingüísticas.”<sup>451</sup> Estas comunidades pertenecen a pueblos indígenas ubicados en los territorios de las federaciones, pueblos que AIDSESEP identifica con etnias y que en su gran mayoría se localizan en los alrededores de las cuencas del río Amazonas.

El aspecto de mayor relevancia en lo que acaba de señalarse es que, existiendo divergencia en el número de familias lingüísticas en la Amazonía (16 según AIDSESEP; 13 según el INEI), pero sobre todo marcadas diferencias en el número de comunidades y en el de sus integrantes, no resulta fácil comprender bajo qué términos pudo haber servido AIDSESEP a la institución estatal para que ésta fuera incluida en el marco referencial del censo. De hecho, AIDSESEP afirma representar a menos comunidades que las empadronadas por el INEI –lo cual es entendible-, pero a su vez sostiene que sus comunidades agrupan a más personas que las censadas por esta entidad estatal para toda la región amazónica, cuando dicha organización no reúne a toda la población indígena de la región. Apreciándose la conveniencia de recurrir a diversas fuentes para obtener información, ello, sin embargo, no contribuye a identificar qué definición de comunidad indígena empleó para diseñar el censo de 2007. Y este hecho nos conduce a la última tarea para responder la pregunta sobre el tipo de comunidades *efectivamente censado*: analizar la cédula censal.

Sin evaluar detalladamente el sentido de las preguntas ni cada uno de los temas incluidos en la cédula, lo que cabe fijar es que, con ella, el INEI admitió que las comunidades que fueron destinatarias del censo no fueron *necesariamente* las mismas a las que aludió en su tabla de definiciones. Las preguntas 4, 5 y 6 son esenciales para arribar a esta conclusión. Dichas preguntas, en el orden consignado, son: “¿La comunidad está reconocida por el Ministerio de Agricultura?”, “¿La comunidad tiene título otorgado por el Ministerio de Agricultura?”, y, “¿El título de la comunidad está inscrito en los Registros Públicos (predios rurales)?” (El subrayado es nuestro; la cédula completa puede verse en el Anexo 6).



De la lectura sistemática de las tres preguntas citadas ha de comprenderse que existía el conocimiento de que las comunidades a censar *no estaban necesariamente formalizadas*, lo cual explicaría por qué se recurrió a la información de dos organizaciones indígenas dentro

---

<sup>451</sup> Información disponible en el portal de AIDSESEP, en <<http://www.aidesep.org.pe/index.php?id=2>>. [Consulta: 18-5-2012]. El dato fue ratificado por el dirigente de esta organización, UWARAI YAGKUG, Abel. AIDSESEP. Entrevista telefónica realizada el 4 de junio de 2012. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

del marco referencial. Estas dos conclusiones dan lugar a una conclusión mayor: al mezclar el INEI criterios jurídicos y extrajurídicos para la identificación de lo que llama *comunidades indígenas*, admite implícitamente que los primeros no son suficientes para tal objetivo.

Gráfico 1. EXTRACTO CÉDULA CENSAL

CENSOS NACIONALES 2007: XI DE POBLACION Y VI DE VIVIENDA		II CENSO DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE LA AMAZONÍA PERUANA	
			
Información confidencial empadronada por el Decreto Supremo N° 043 - 2001 - PCM del Secretario Estadístico			
DOC.CPV.02.02			
PRIMERA SECCIÓN: LOCALIZACIÓN Y NOMBRE DE LA COMUNIDAD			
A. UBICACIÓN GEOGRÁFICA			
1. DEPARTAMENTO		5. RIO	
2. PROVINCIA		6. QUEBRADA	
3. DISTRITO		7. LAGO/COCHA	
4. NOMBRE DEL CENTRO POBLADO		8. CARRETERA	NOMBRE: _____ KM: _____
B. UBICACIÓN CENSAL			
ÁREA URBANA	9. ZONA N°		12. SECCIÓN N°
	10. SECCIÓN N°		Inicial
	11. A.E.U. N°		Final
14. NOMBRE DE LA COMUNIDAD			
15. NOMBRE Y APELLIDOS DEL JEFE DE LA COMUNIDAD			
SEGUNDA SECCIÓN: CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA COMUNIDAD (Para el Jefe o Presidente)			
1. ¿A QUÉ PUEBLO INDÍGENA PERTENECE LA COMUNIDAD? (Anoté la respuesta en la línea respectiva) _____		8. ¿EL TÍTULO DE LA COMUNIDAD ESTÁ INSCRITO EN LOS REGISTROS PÚBLICOS (Predios rurales)? (Circule sólo un número) Sí ..... 1 No ..... 2 Está en trámite ..... 3	
2. ¿QUÉ LENGUAS SE HABLAN CON MÁS FRECUENCIA EN LA COMUNIDAD? (Anoté las lenguas en el orden de mayor importancia) 1. _____ 2. _____ 3. _____		7. ¿LA COMUNIDAD TIENE CONFLICTOS DE TIERRAS, CON: (Lee cada alternativa y circule uno o más números) Otras comunidades indígenas? ..... 1 Los colonos? ..... 2 El Estado? ..... 3 Empresas privadas? ..... 4 Otro? ..... 5 (Especifique) _____ NINGUNO ..... 6	
3. ¿DENTRO DE SU COMUNIDAD EXISTEN OTROS ANEXOS O CASERÍOS? (Circule sólo un número. De circular el número 1 (Sí), pregunte, ¿Cuáles son?) Sí ..... 1      No ..... 2 ¿CUÁLES SON? (Anoté el nombre en las líneas respectivas) 1. _____ 2. _____ 3. _____ 4. _____ 5. _____		8. LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFRONTA LA COMUNIDAD CON EL EXTERIOR SON: (Lee cada alternativa y circule uno o más números) ¿Tala ilegal? ..... 1 ¿Explotación y exploración de Hidrocarburos? ..... 2 ¿Turismo? ..... 3 ¿Minería formal? ..... 4 ¿Minería informal? ..... 5 ¿Otro? ..... 6 (Especifique) _____ NINGUNO ..... 7	
4. ¿LA COMUNIDAD ESTÁ RECONOCIDA POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA? Sí ..... 1 No ..... 2 → <b>PASE A LA PREGUNTA 7</b>		9. ¿CUÁLES SON LAS VÍAS DE COMUNICACIÓN QUE EXISTEN PARA LLEGAR DESDE LA CAPITAL DISTRITAL A LA COMUNIDAD? (Circule uno o más números) Río ..... 1 Carretera ..... 2 Trocha ..... 3 Vía aérea ..... 4 Camino de herradura ..... 5 Otro ..... 6 (Especifique) _____	
5. ¿LA COMUNIDAD TIENE TÍTULO OTORGADO POR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA? (Circule sólo un número) Sí ..... 1 No ..... 2 Está en trámite ..... 3 → <b>PASE A LA PREGUNTA 7</b>			

Fuente: INEI

Y esta insuficiencia, en nuestra opinión, no solo tiene que ver con lo cuestionable que es circunscribir las comunidades indígenas propiamente dichas a los conceptos legales que en

Perú rigen, sino también con que, a pesar de la preponderancia institucionalizada de estos conceptos –que giran fundamentalmente alrededor de las *comunidades nativas*-, no existen datos oficiales fidedignos sobre cuántos, cuáles y dónde se encuentran dichos grupos.

Es conveniente resumir lo que hasta aquí ha sido desarrollado sobre la unidad de investigación que el INEI fijó para el censo de 2007, es decir, lo que para esta entidad es la comunidad indígena, teniendo la certeza de que al menos está referida a un colectivo localizado en la región selvática peruana. Tal como se indicó al inicio de esta sección, en la tabla de definiciones del libro que recoge los resultados del censo se consigna la definición establecida con la Ley de Comunidades Nativas durante el gobierno militar: un grupo tribal. Pero en esta tabla también se introducen las definiciones de *Comunidad reconocida por el Ministerio de Agricultura y Comunidad con título otorgado por el Ministerio de Agricultura*, con lo que, aun con los errados contenidos advertidos, pareciera que el INEI asumió la idea de la *comunidad nativa legal*. Con estas incorporaciones en la tabla de definiciones, pero sobre todo con la de los Gobiernos Regionales en el marco referencial, el INEI adoptó la información del procedimiento de formalización de tierras de dichas comunidades, acogiéndolo como pauta en su identificación, un procedimiento que en los últimos años no ha tenido un ente rector ni órganos que cumplieran adecuadamente su labor. Con este escenario, el INEI, finalmente, incluye en el marco referencial a AIDSESP y a CONAP, organizaciones que tienen una definición de comunidad indígena no equivalente del todo con el de la comunidad nativa legal. Esta inclusión es acorde con las preguntas consignadas en la cédula censal, demostrando tal entidad estatal que las comunidades que tenía en mente censar no siempre eran las mismas que las comunidades nativas legales.

Recopilados estos datos, nos encontramos entonces con al menos dos tipos de comunidades –comunidades indígenas y comunidades legales- que, aunque con cierta conexión entre sí -básicamente por atribuciones normativas-, no refieren a una misma unidad conceptual, por lo que no tenemos certeza de cuáles, como *unidad conceptual*, fueron los grupos objeto de la actividad censal. La pregunta que por consiguiente aparece, pero que dejamos pendiente de resolución para otro trabajo es, ¿cómo llegó el INEI a la conclusión de que son 1786 las comunidades indígenas existentes en la Amazonía peruana? No olvidemos además que de acuerdo con la misma entidad, no fueron censadas 9 etnias, y con ellas, tampoco lo fue más de una comunidad.

Por todo lo expuesto, en este trabajo hemos optado por utilizar *grupos nativos* para referirnos a los destinatarios de la actividad censal de 2007; porque no resulta claro qué colectivos fueron censados: si comunidades, ¿qué tipo de comunidades?; y si *nativas*, ¿todos sus miembros eran indígenas? Esta deficiencia, a nuestro juicio, es esencial, y por tanto, si de contar indígenas, incluso solo selváticos, se trata, no proporciona información fidedigna, con lo que afecta sus resultados.

Hasta aquí hemos explicado dos deficiencias encontradas en el planteamiento del censo de 2007 que, en fin, pueden reunirse en una: indeterminación terminológica y conceptual del grupo objeto de la actividad censal. Un defecto sustancial que revelaría además la inexistencia de un objetivo claro. **La tercera y última deficiencia** que en este trabajo se aborda tiene relación con un aspecto más íntimamente ligado a la condición de indígena: la carencia de evaluación sobre los elementos que el C169 OIT delinea para su identificación, principalmente, el autorreconocimiento.

Al respecto, podría argumentarse que resultaba adecuado que las preguntas consignadas en la cédula censal hayan atendido a consideraciones eminentemente colectivas, pues se buscaba datos sobre comunidades. Esto explicaría también por qué, como puede verse en el Gráfico 1 (Segunda sección: Características generales), las preguntas fueron formuladas únicamente al jefe o presidente de la comunidad. Sin embargo, aun con este propósito, no parece conveniente obviar de toda consideración a quienes la componen. Y en el caso de los indígenas, tal como hemos argumentado a lo largo del trabajo, la autoidentificación es fundamental, reiterando además que en el censo tampoco hubo evaluación alguna sobre el elemento objetivo que refiere el C169 OIT. Ahora bien, puede admitirse que aunque es sostenible que la percepción externa –e incluso la autopercepción- de una persona como indígena puede fundamentarse en elementos como la cultura, la tradición o los elementos simbólicos, lo realmente complejo es identificar a una persona que se autodefine identitariamente indígena. Aunque sobre este punto nos explayaremos en el sub-apartado 3.2.1, creemos que queda claro que **lo que el censo de 2007 nos dice es cuántos habitantes tenían las 1786 comunidades empadronadas y no cuántos indígenas había en ellas.**

Con el contexto de todo lo señalado nos preguntamos, ¿los criterios objetivo y subjetivo del C169 OIT deben ser considerados en la realización de un censo de esta naturaleza? Podría sostenerse que no necesariamente, pues como se viene repitiendo, el Estado puede



recurrir a definiciones operativas respecto de los indígenas en las que dichos elementos podrían tener menor incidencia. Reconociendo esta situación, ha de valorarse también que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en adelante CEACR, en la Observación que formulara en la 2009/80a reunión, indicó que tomaba nota “*de que, si bien la definición contenida en el artículo 3 del Proyecto (de Ley Marco de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú) reproduce los elementos objetivos de la definición del Convenio, en este artículo no se hace referencia al criterio fundamental de la autoidentificación.*”<sup>452</sup> Esta anotación de la Comisión de Expertos no hace sino cuestionar la validez de cualquier definición jurídica que no tome en cuenta ambos criterios, de manera que el censo podría ser objetado también por esta deficiencia.

Dicho todo esto en el presente y en los anteriores sub-apartados, es momento de admitir paralelamente que con los criterios de identificación del C169 OIT “*no se puede definir a un indígena de forma universal.*”<sup>453</sup> (El subrayado es nuestro). Han de agregarse las características propiamente peruanas, con lo que, ratificamos, determinar cuántos y quiénes son indígenas en Perú resulta una tarea muy complicada. De hecho, podría aducirse que estas circunstancias podrían haber influido en la falta de realización de un censo idóneo de la población indígena en el país. Pero pensemos algo más: si no existieran las deficiencias de regulación, de interpretación y de aplicación explicadas, ni tampoco un enredado marco institucional, y, a su vez, si la autoidentificación fuera un hecho constatable, ¿la tarea de *contar indígenas* sería absolutamente sencilla? Creemos que no, y el caso de Bolivia, como se verá, lo demuestra.

Aparece entonces la importancia de *operacionalizar* el conteo de indígenas, más allá de – pero no sin dejar de considerar– los criterios del C169 OIT. Esta tarea, en nuestra opinión, pasa por plantear respuestas a preguntas como por ejemplo, si la lengua materna es el quechua, ¿la persona que lo habla es indígena?; si alguien se autodefine como awajún, aunque no hable el idioma y no haya nacido en el territorio de dicha etnia, ¿es indígena?; ¿qué elementos hacen un fenotipo indígena y otro no? En concreto, ¿qué indicadores permiten medir de manera válida y fiable el número de indígenas? En este contexto debe

---

<sup>452</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT: Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. Ginebra: OIT, 2010, p. 114.

<sup>453</sup> POZO, Erik. De campesino a ¿indígena? *Revista Ideele*. Núm. 220 (junio 2012). Disponible en <<http://www.revistaideele.com/ideele/content/de-campesino-%C2%BFind%C3%ADgena>>. [Consulta: 3-7-2012].

comprenderse que la omisión del INEI en 2007, incluso con el censo poblacional general, es más grave de lo que se ha dado cuenta: porque la Ley No. 27778, Ley de Incorporación de la medición del componente étnico en la ejecución de los censos de población y vivienda, de junio de 2002, estableció expresamente en su Artículo Único que los “Censos de Población y Vivienda deben incorporar variables del componente étnico para la identificación de las condiciones generales de los diferentes grupos étnicos, los cuales deberán estar representados en la Comisión Consultiva del Censo Nacional prevista en el artículo 5.” Y ello no sucedió. Un incumplimiento de funciones pues, a todas luces ilegal.

### *Algunas aproximaciones*

Sin cifras oficiales actuales ni cifras anteriores confiables, reconocemos la importancia de los cálculos efectuados por estudios académicos, organizaciones indígenas o entidades internacionales, así como estimaciones del propio Estado a través de algunas entidades. De estas últimas destacamos dos documentos. En primer lugar, la Memoria 2006 sobre el cumplimiento del C169 OIT presentada ante la CEACR, por la que el Estado peruano estimó que la población del país rondaba los veinticuatro millones de habitantes, de los cuales, “más de 9 millones son indígenas, en su mayoría quechuas y aymaras asentados en la región andina.”<sup>454</sup> Sobre el particular resaltamos que aun cuando este informe fuera presentado con anterioridad a la realización del censo poblacional de 2007 –que registró más de veintiocho millones de habitantes en todo el país-, el Estado calculó que más de la tercera parte de la población peruana era indígena. ¿Cómo llegó a esta cifra? Si bien para esta tesis no se consiguió información al respecto, no podemos dejar de recalcar que, formal aunque no abiertamente, fue admitido que la mayoría de la población indígena se encuentra en la sierra del país y, con ello, que indígenas no son únicamente los originarios de la selva<sup>455</sup>.

El otro documento que destacamos es la Propuesta del Mapa Etnolingüístico del Perú, elaborado en 2010 por encargo del INDEPA, “para recibir los aportes de todas las instituciones y personas vinculadas con asuntos indígenas para la respectiva validación y su consecuente oficialización. Este mapa ubica en el territorio nacional los asentamientos

---

<sup>454</sup> Esta información es citada por la CEACR a fin de dar cuenta de la Memoria del Estado peruano presentada en el año 2006. Disponible en <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm>>. [Consulta: 27-5-2012].

<sup>455</sup> Aunque cuatro años después, con otro Presidente de la República, se negara que las comunidades campesinas provenientes principalmente de la sierra, pudieran ser calificadas como indígenas. De esto se hizo referencia en el apartado 2.1.1.2.

ancestrales de todos los pueblos indígenas (descendientes de las poblaciones originarias) del país.”<sup>456</sup> La sola presentación de esta propuesta por una entidad estatal representa un hecho valioso en el tema del reconocimiento y ubicación de los grupos indígenas peruanos, concebidos como pueblos en ella. Sin embargo, a nuestro parecer, el aspecto de mayor importancia se encuentra en el trabajo interdisciplinario que le sirvió de base para construir una matriz por familias etnolingüísticas sustentada en la identificación de identidades culturales y lenguas que existen en el país, recurriéndose a la Antropología, a la Lingüística, e incluso a la información estadística de los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda<sup>457</sup> –más que del II Censo de Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana-, así como de la COFOPRI respecto de las comunidades campesinas.

La contabilización de indígenas realizada fue expresada con el número de hablantes de una lengua: en 2010, 3’919,314 personas de 5 a más años hablaban lenguas indígenas, de las cuales 3’261,750 eran quechuahablantes (el censo poblacional de 2007 registró para esta variable a 3’360,331 personas), 434,370 eran aymarahablantes, y 223,194 hablaban otra lengua nativa, existiendo 76 etnias pertenecientes a 16 familias lingüísticas cuyos integrantes se organizaban en torno a 7,849 comunidades. Estos casi cuatro millones de personas<sup>458</sup> representaban cerca del 15% de la población peruana que entonces tenía dichas edades. El inconveniente que, empero, advertimos en esta propuesta, es que no siempre existe correspondencia entre etnia y lengua, además de que para la (auto)calificación de indígenas no tiene por qué considerarse imprescindible hablar la lengua ancestral, la cual puede haberse perdido y en su reemplazo haberse adoptado otra, y todo ello sin perder la identidad.

---

<sup>456</sup> INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS - INDEPA. *Propuesta de Mapa Etnolingüístico del Perú*. Lima: INDEPA. Disponible en <<http://www.ins.gob.pe/insvirtual/images/artrevista/pdf/rpmesp2010.v27.n2.a19.pdf>>. [Consulta: 27-8-2012].

<sup>457</sup> Aunque no estuviera dirigido a obtener información específica sobre el tema indígena, haber incluido en el censo general poblacional una pregunta sobre la lengua materna –aunque hubiera sido dentro del rubro Educación en virtud del problema del alfabetismo- dio como resultado cifras que sirvieron de sustento a las posteriormente planteadas por el INDEPA.

<sup>458</sup> Según los resultados del primer censo de estas características (1993), aproximadamente el 20% de los peruanos hablaban un idioma o tenía como lengua materna a alguna distinta del castellano, confirmándose una tendencia decreciente en el uso de los idiomas indígenas, pues en 1940 dicha proporción alcanzaba el 51%. Sin embargo, como afirma R. Pajuelo, entre 1940 y 1993 se registró un crecimiento absoluto del número de esos peruanos: mientras en 1940 eran alrededor de 2 millones y medio de personas, en 1993 eran más de tres millones y medio. De hecho, según el censo de 2007, los peruanos mayores de tres años de edad con lengua materna diferente al castellano eran 4 045 713. El número crece pero la proporción disminuye. A 2007 entonces, menos del 15% de la población peruana hablaba idiomas indígenas. Para información específica sobre cada rubro considerado en los *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*, Vid. <<http://desa.inei.gob.pe/censos2007/tabulados/>>.

Como indicamos, la cuantificación de la población indígena peruana también ha sido objeto de tratamiento de entidades internacionales. Una de ellas ha sido la Comunidad Andina de Naciones, a través del *Directorio Preliminar de los pueblos indígenas de la Comunidad Andina*, publicado en agosto de 2010. De acuerdo con este Directorio, en Perú existen 38 pueblos indígenas, señalándose en la Presentación de este documento que para su construcción se emplearon diversas fuentes de información, “destacando la de los censos indígenas, estadísticas por etnia y lengua de las Oficinas de Estadística de los Países Miembros; así como la elaborada por organizaciones relacionadas con los Pueblos Indígenas.”<sup>459</sup> Dicho esto, llama la atención que se incluya como fuente de información al INEI (pág. 108) cuando, como se ha visto líneas atrás, esta entidad estatal no tuvo como unidad de investigación del censo a los pueblos indígenas sino a la comunidad indígena, con las consideraciones conceptuales y terminológicas ya desarrolladas. De esta forma, no comprendemos a qué se refiere la Comunidad con el término *pueblos indígenas*, ni mucho menos cómo llegó a la cifra de 38.

**Tabla 2. ESTIMACIONES DEL NÚMERO DE INDÍGENAS/COLECTIVOS INDÍGENAS EN PERÚ**

	BANCO MUNDIAL 2003	ESTIMACIÓN PODER EJECUTIVO ANTE CEACROIT 2006	CENSO INEI AMAZONÍA 2007	COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES 2010	PROPUESTA INDEPA: MAPA ETNOLINGÜÍSTICO 2010 5 años de edad o más	AIDSESP – Federaciones selváticas
Habitantes	8 200 000 (47%)	9 000 000 (37.5%)	332 975		3 919 314 (15%)	350 000
Comunidades			1786		7 849	1 350
Pueblos				38		56
Etnias			60		76	
Familias lingüísticas			13		16	16

Elaboración propia a partir de la información recopilada de publicaciones oficiales

Otra entidad internacional que ha tratado el tema ha sido el Banco Mundial, el cual, en su informe de 2003 sobre el *up-to-date picture* de la distribución de ingresos y otros indicadores de niveles de vida según grupos diferenciados por raza, etnicidad y género correspondientes a 20 países latinoamericanos, señaló que los indígenas representaban el

<sup>459</sup> COMUNIDAD ANDINA. *Directorio Preliminar de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina*. (Presentación). Secretaría General, 2010. Documento Estadístico. SG/ de 360, 25 de agosto de 2010. E.3.1.

47% de la población peruana<sup>460</sup>. Este reporte se basó en un estudio publicado en 2002 por James Mahoney y Matthias vom Hau, el cual consideró tres puntos en la historia de los países evaluados (los años 1492, 1800 y 2000), así como el tamaño de la población en números absolutos, el número de indígenas por unidad de tierra, y el porcentaje total de la población que es indígena. Aquel 47% calculado representaba entonces a más de ocho millones de personas, lo cual hacía de Perú el segundo país con mayor número de indígenas de América Latina, ocupando México el primer lugar.

Asimismo, algunos otros estudios académicos han estimado que la población indígena peruana representaría entre el 30 y el 40% de la población total, proporción que estaría manteniéndose desde hace algunas décadas. En ese sentido se pronuncia B. Larson, quien sostiene además que en el siglo XVIII, a pesar de los dos siglos precedentes de erradicación, la población indígena siguió siendo mayoritaria numéricamente, siendo éste “el único de toda la historia andina que detuvo, o incluso revirtió, la tendencia de medio milenio de despoblación y asimilación india ... (habiendo alcanzado) alrededor del 58% de la población total del virreinato peruano en 1795, (subiendo) a 59% entre 1826 y 1854. De ahí en adelante, cayó a 55% del total de peruanos, llegando a 40% en 1940.”<sup>461</sup>

En esta línea de cálculo también se encuentra W. Ardito, para quien “el número de indígenas en Perú podría inclusive superar abundantemente al de Ecuador y Bolivia en su conjunto.”<sup>462</sup> Pudiendo el referido informe del Banco Mundial corroborar estos cálculos, este autor tomó las cifras del censo boliviano de 2001 para sustentar su afirmación, pues según sus resultados, como se detallará en el siguiente capítulo, más del 60% de la población declaró pertenecer a algún pueblo indígena, lo cual representaba entonces al menos cuatro millones de personas. En el caso de Ecuador, el censo llevado a cabo en el año 2010 reveló que el 7% de su población tenía dicha autoidentificación<sup>463</sup>, lo cual significaba como mínimo cien mil indígenas.

---

<sup>460</sup> WORLD BANK. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* Advance conference edition. Washington: World Bank, 2003, p. 83. El estudio referido es MAHONEY, James; y VOM HAUM, Matthias. *Op. Cit.*

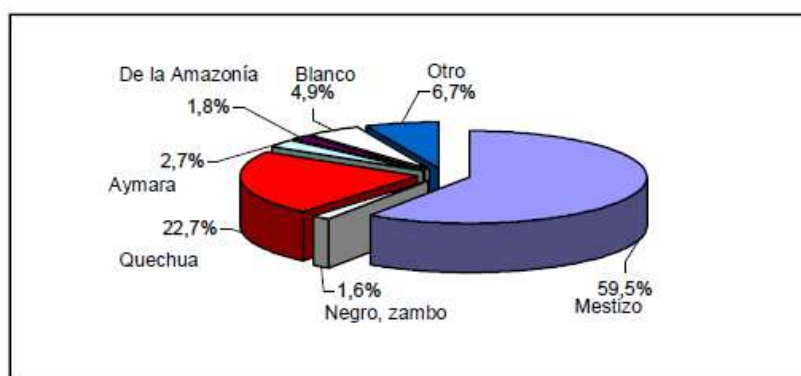
<sup>461</sup> LARSON, Brooke. *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>462</sup> ARDITO VEGA, Wilfredo. *Op. Cit.*, p. 13.

<sup>463</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INEC, la autoidentificación fue evaluada en términos de cultura y costumbres. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. *Resultados 2010*. Disponible en [http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=49&lang=es](http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=49&lang=es). [Consulta: 21-1-2012].

Y es precisamente esto último lo que deja en evidencia que las aproximaciones sobre el número de indígenas en Perú deben ser relativizadas: no se ha tomado en cuenta la autoidentificación, si bien reiteramos que es difícil asumir como completa o indubitable la información que proporciona por sí solo este indicador. Insistiendo en que tampoco en ningún censo poblacional peruano de las últimas décadas se ha incluido este factor, a pesar de la vigencia de la Ley No. 27778, aclaramos que esto sí se ha producido en algunas encuestas estatales<sup>464</sup>. Para efectos de esta tesis, la más importante de ellas es la Encuesta Nacional Continua 2006<sup>465</sup>- I semestre, cuyo propósito era suministrar información económica, social y demográfica actualizada durante el periodo intercensal. Esta encuesta incluyó entre sus indicadores una pregunta sobre la autopercepción étnica, identificada por el INEI con el reconocimiento del encuestado como integrante de algún grupo étnico. Advirtiendo que hasta marzo de 2013 no habían sido publicados los resultados de las encuestas posteriores, señalamos que esta pregunta fue efectuada a personas de 12 años y más, y los resultados se muestran en el gráfico inferior.

**Gráfico 2. POBLACIÓN DE 12 AÑOS Y MÁS POR AUTOPERCEPCIÓN ÉTNICA ENACO 2006 – I SEMESTRE**



Fuente: INEI – Encuesta Nacional Continua 2006

Resaltando que se trata de una encuesta con cálculos nacionales sobre la base de una muestra, de modo que no puede ser analizada en los mismos términos que un censo, llama la atención que más de la quinta parte de los encuestados respondiera percibirse como

<sup>464</sup> Otras encuestas son las Encuestas de Demografía y Salud y las Encuestas Nacionales de Hogar, en especial las de 2011 y 2012, pues ambas incluyen preguntas sobre autopercepción.

<sup>465</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Resultados de la Encuesta Nacional Continua ENCO 2006*. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0734/Libro.pdf>>. [Consulta: 24-4-2012]. Los porcentajes fueron calculados de una muestra de más de 382,671 viviendas particulares distribuidas a nivel nacional en el área urbana y rural de los 24 departamentos y la provincia constitucional del Callao.

parte del grupo quechua. Este porcentaje, sumado al obtenido por el grupo aymara y por el de la Amazonía<sup>466</sup>, alcanza el 27.2%, con lo que los encuestados que declararon percibirse como integrantes de algún grupo étnico representaron más de la cuarta parte del total. Una proporción significativa que proyectada hacia la población nacional de 2006 superaba los siete millones de personas, si bien el porcentaje de peruanos que se consideraban mestizos era muchísimo mayor. Ahora bien, a nuestro modo de ver, es útil tener en cuenta que estos resultados están referidos a una autopercepción expresamente vinculada con lo étnico y no con lo indígena, de modo que no podemos distinguir indubitablemente si en sus respuestas los encuestados entendieron ambas cuestiones con el mismo alcance. Además, se trata de un solo factor que por sí mismo no resulta suficiente para el objetivo de cuantificar a la población indígena.

A la luz de lo expuesto hasta aquí, para contabilizaciones adecuadas de población indígena creemos que resulta necesaria la complementariedad de la información que pueden brindar algunos indicadores. Es decir, no basta uno solo para fijar porcentajes o cifras con proyección nacional. Por esta razón, dado que un esfuerzo de este tipo no se ha producido oficialmente a través de ninguna entidad estatal peruana, máxime con un censo de comunidades incompleto, en esta tesis resaltamos la utilidad del trabajo efectuado en el año 2005 por el Instituto de Estudios Peruanos a través de Carolina Trivelli<sup>467</sup>, en tanto ofrece una más apropiada imagen cuantitativa del peso del segmento demográfico que representan los indígenas en Perú. Este trabajo se basó en la Encuesta Nacional de Hogares, en adelante ENAHO, de 2001-IV trimestre<sup>468</sup>, el cual incluyó variables adicionales que sustentaban una base más amplia de información, con lo que ha terminado siendo, en opinión del antropólogo Ramón Pajuelo, y en la nuestra también, el *intento censal* más ambicioso de identificación indígena realizado en Perú hasta la fecha. Y esto, pese a que fue efectuada hace más de 10 años y estuvo restringida a hogares. Su fundamental utilidad radica pues, en la inclusión de un módulo específico para la identificación de los *hogares* indígenas, definido por la *complementariedad* de las variables consideradas en él:

---

<sup>466</sup> De acuerdo con la tabla de definiciones de la encuesta, “De la Amazonía” concebía a las personas que tienen un mismo idioma, cultura, que habitan o provienen de una misma zona geográfica y reconocen una historia y un antepasado comunes.

<sup>467</sup> TRIVELLI, Carolina. *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: una mirada a partir de la información cuantitativa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005. Documento de Trabajo No. 141. Desde octubre de 2011, Carolina Trivelli ocupa el cargo máximo en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, creado en dicha fecha.

<sup>468</sup> Hasta 2002, la realización de estas encuestas se daba en el cuarto trimestre de cada año. De ahí la denominación. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Encuesta Nacional de Hogares 2001 – IV Trimestre*. Disponible en < <http://www.inei.gob.pe/srienaho/frameEncuesta2.asp>>. [Consulta: 13-1-2012].

autopercepción de los jefes de hogar y de sus cónyuges, lengua materna distinta del castellano, uso cotidiano de una lengua distinta del castellano, y padres o abuelos con lengua materna distinta del castellano.

Utilizando entonces los criterios de dicha ENAHO, la investigadora concluye que en Perú, los hogares que pueden ser considerados indígenas se hallan entre el 25 y el 48% del total<sup>469</sup>. De esta manera, parecerían confirmarse las cifras de las estimaciones académicas mencionadas anteriormente, si bien cabe reiterar que seguimos en el campo de las aproximaciones no oficiales, aunque este estudio sea sumamente serio, basado en una encuesta que sí es oficial.

**TABLA 3. PORCENTAJE DE HOGARES IDENTIFICADOS COMO INDÍGENAS SEGÚN DISTINTOS CRITERIOS**

Indicador	Indicador	Distribución por ámbitos			Total Perú
		Lima Metropolitana	Resto urbano	Rural	
ind_1	Lengua materna distinta del castellano	3.1	11.4	19.2	33.7
ind_2	Autoidentificación	5.0	16.3	21.3	42.6
ind_3	Ind_1 y/o ind_2	5.4	17.3	22.5	45.2
ind_4	Lengua usada más frecuentemente distinta de castellano	2.0	7.1	16.3	25.4
ind_5	Padres o abuelos de jefe o cónyuge con lengua materna distinta del castellano	6.7	17.8	23.2	47.7

Fuente: ENAHO 2001-IV Trimestre

Elaboración: IEP

Un comentario central que surge en torno a los datos contenidos en todas las estimaciones, estatales y no estatales, es que la población indígena peruana proviene mayoritariamente de la región andina, porción obviada sin más por el censo de 2007. Con este dato, y para culminar esta sección, corresponde indicar que a falta de cifras oficiales totales, pero no de cálculos estatales y extra-estatales, la Ley de Consulta creó la Base de

<sup>469</sup> “El límite inferior, el mínimo aceptable como estimado (el 25%), corresponde a los hogares en los que el jefe del hogar y/o su cónyuge usan una lengua indígena (quechua, aymara o amazónica) como la más frecuente. El límite superior (el 48%) corresponde a todos los hogares peruanos en los cuales el jefe y/o su cónyuge tiene padres o abuelos cuya lengua materna es indígena. En el punto medio, tenemos que un 45% de los hogares peruanos tiene jefes de hogar y/o cónyuges cuya lengua materna es indígena o que se autoidentifican como descendientes de un pueblo originario.” Vid. TRIVELLI, Carolina. Op. Cit., p. 53.



*datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y sus instituciones y organizaciones representativas*, una herramienta que sin equipararse a un censo ni a un registro propiamente dicho, refleja la aceptación del Estado de la necesidad de contar con información, al menos genérica, en torno a este colectivo que dicha ley, ha de resaltarse nuevamente, desagrega en *pueblos indígenas u originarios*.

Sobre el contenido de esta base de datos, el Artículo 20 de la ley establece que debe estar compuesto por, entre otros, la denominación oficial (dada por el Estado, de ser el caso) y las autodenominaciones con las que dichos pueblos se identifican; un mapa etnolingüístico; normas de organización; y la identificación de sus líderes y representantes de conformidad con sus usos y costumbres<sup>470</sup>. Asimismo, la Directiva que regula los procedimientos de incorporación de información a esta Base de datos (la ya mencionada Directiva No. 03-2012/MC) señala que dicha información debe provenir tanto de las diversas entidades de la Administración Pública competentes, entre ellas el INEI, la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, específicamente el Registro de Personas Jurídicas, COFOPRI, y los Gobiernos Regionales; como de los propios pueblos indígenas.

Aunque se trata de información derivada de las mismas entidades públicas que han dado lugar a la inexistencia de uniformidad de información respecto del colectivo indígena, lo que destacamos es que, de acuerdo con la Directiva, en el proceso de identificación de estos pueblos es necesario atender los criterios objetivos y subjetivos descritos por el C169 OIT. Pero, recordemos, dicha Directiva añade dos pautas de identificación que el Convenio no menciona: conservación de lengua indígena y permanencia en territorios ancestrales (Artículos 7.1.5 y 7.1.3). Debiendo la información de las citadas entidades ser evaluada y *estandarizada* (Artículo 7.1.1.) antes de ser incorporada a la Base de datos, y sin dejar de reconocer que se trata de un avance regulatorio, es importante reiterar que en caso de conflicto, la norma que debe prevalecer en la identificación de los PPII es el C169 OIT, el cual, cabe recordar, no supedita el ejercicio de los derechos de estos pueblos a un registro.

---

<sup>470</sup> En entrevista realizada a Dora Ramos Núñez, funcionaria del Viceministerio de Interculturalidad, ésta afirmó que aunque no se contaba a dicha fecha con algún plan de trabajo para desarrollar la Base de datos, sí se tenía la certeza de que su naturaleza era meramente referencial. También indicó que en tanto los estudios antropológicos serían fundamentales para sustentar la selección-identificación de los pueblos indígenas a incluir en aquella Base, la lengua no podía ser asumida como criterio único, siendo las encuestas una de las principales herramientas para dotarle contenido. En tanto uno de los propósitos implícitos de la norma –de acuerdo con la funcionaria- era la ubicación de estos pueblos, existía la posibilidad de una determinación por territorios antes que por tierras indígenas, precisamente por los conocidos problemas que el tema presenta en el país. RAMOS NÚÑEZ, Dora. Funcionaria del Ministerio de Cultura. Entrevista realizada el 15 de diciembre de 2011 en la ciudad de Lima. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

Cerramos este sub-apartado con dos comentarios generales sobre la Directiva. De un lado se encuentra la constatación, nuevamente, de la relegación del INDEPA como ente especializado en materia indígena; y de otro, que esta norma hace referencia a una sistematización de información que poseen terceros, otorgando a la Base de datos un carácter meramente declarativo y referencial (Artículo 6.5). A nuestro juicio, esto quiere decir que, aun cuando la sistematización de la información pasa por una evaluación de los criterios objetivo y subjetivo del C169 OIT, no constituye un estudio analítico específico ni detallado en torno a las características propias de la población indígena peruana, estudio que sigue siendo una tarea pendiente. Como afirma Néstor Valdivia, es significativa esta *“ausencia de ‘memoria histórica’ sobre el tema, y simbólicamente (es) un reflejo de la forma ‘silenciosa’ como se definen las identidades en el Perú.”*<sup>471</sup>

### **2.2.2 UBICACIÓN. ESPECIAL CONSIDERACIÓN SOBRE LA COMUNIDAD INDÍGENA, LA COMUNIDAD LEGAL Y EL PROBLEMA DE LA DELIMITACIÓN DE SU TERRITORIO**

La primera mitad de este capítulo ha estado enfocada en el análisis de los elementos básicos que deberían ser tomados en cuenta al momento de definir o diseñar cualquier política estatal dirigida a la población indígena. Hemos abordado así las principales cuestiones relacionadas con la definición de quiénes y cuántos son, buscando no restringir dichas consideraciones a aspectos netamente jurídicos. Seguidamente, con el trasfondo de las deficiencias advertidas en su identificación y en su número, se pretende determinar si es posible definir su ubicación de forma más o menos eficaz.

Cabe aclarar que, más que identificar dónde se localizan los indígenas, pues podría sostenerse muy genéricamente que se hallan esparcidos en todo el territorio del Estado, lo que se intenta en este sub-apartado es evaluar cómo, en el contexto peruano, puede determinarse su ubicación, radicando aquí la utilidad de la determinación de la comunidad como forma básica de su organización social.

Conviene hacer un par de referencias generales previas. La primera es que, como se adelantó, aproximadamente el 60% del territorio peruano corresponde a la Amazonía, con un total de setenta y siete millones de hectáreas, de los cuales el 20% se halla bajo el

---

<sup>471</sup> VALDIVIA VARGAS, Néstor. *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE, 2011. Documento de Investigación No. 60, p. 69.

régimen de protección a través de Áreas Naturales Protegidas. De estas hectáreas, once millones corresponden a comunidades nativas *tituladas*, y casi tres millones a reservas indígenas para pueblos en aislamiento. Los grupos indígenas de la selva se ubican preponderantemente en el lado nororiental del país, y dentro de éstos, los de mayor población, en las zonas aledañas a la frontera con Colombia. Aunque hemos argumentado la poca confiabilidad del censo de 2007 en términos de definición y número de comunidades y de personas empadronadas, sí tiene utilidad en la localización de las familias lingüísticas a las que pertenecen las respectivas etnias, y ello puede apreciarse en el Mapa 1: se ubican en 11 de los 24 departamentos<sup>472</sup> que componen el Estado, y aunque están distribuidas en casi la mitad de los existentes, ello no quiere decir que ocupen la mitad del territorio nacional.

La segunda referencia general previa que cabe hacer es que, aunque no existe un censo completo de la población indígena, es sabido que los grupos indígenas andinos habitan principalmente los departamentos sureños del país, constituyendo la mayor parte de la totalidad de la población indígena peruana. Al respecto, si bien la *Propuesta de Mapa Etnolingüístico* no ha devenido en un instrumento oficial y prioriza el criterio lingüístico, en virtud de sus características adicionales es tomado como referente (Mapa 2) para apreciar la ubicación de *todas* las familias lingüísticas peruanas, incluyendo el castellano.

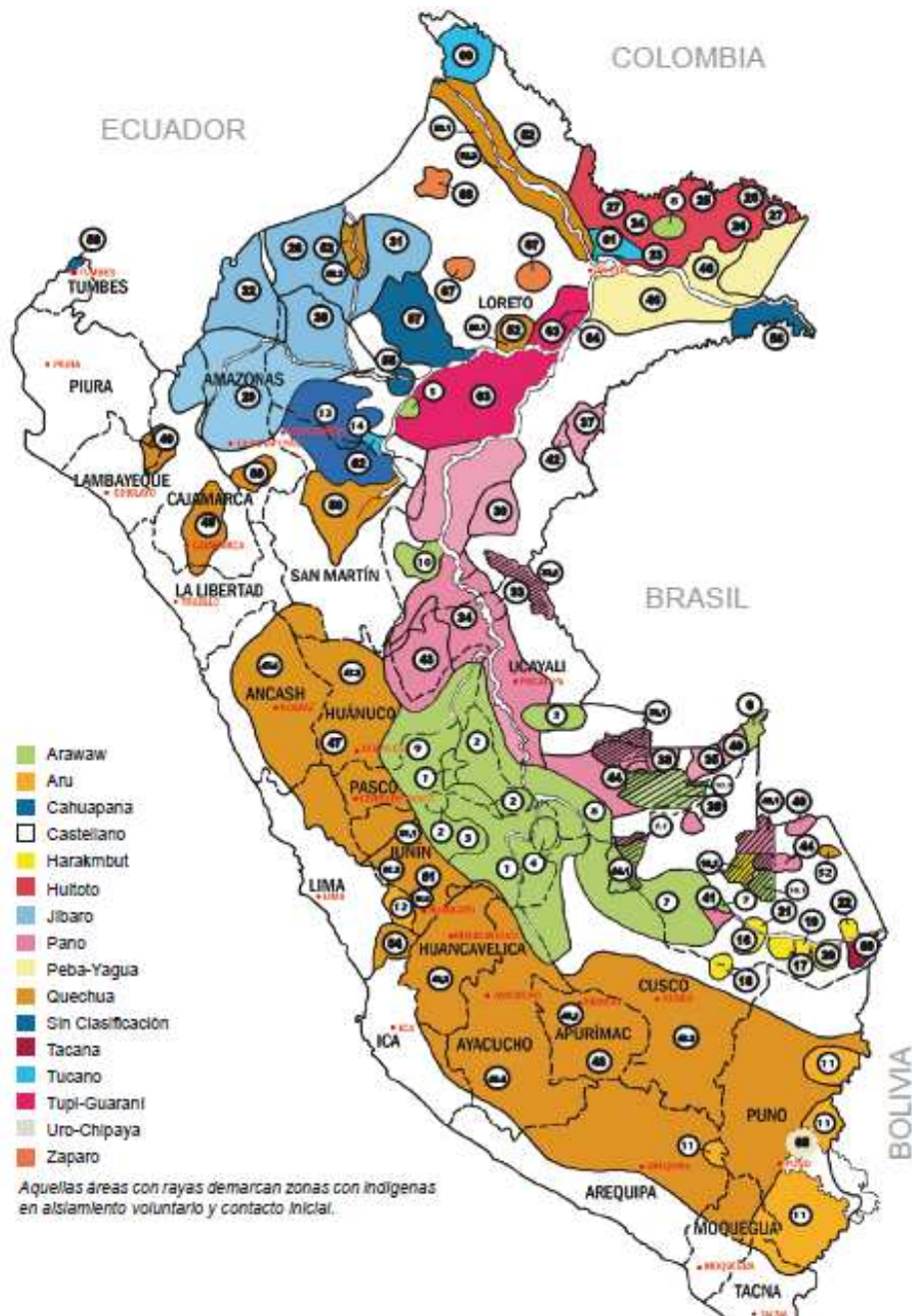
La información que proporciona este segundo mapa (página 222), además de confirmar que el castellano y el quechua son los idiomas que se hablan en más departamentos del país, ratifica también lo señalado en el párrafo precedente: es en la sierra sur del país donde se halla concentrada, en términos lingüísticos, la población indígena peruana. Son al menos nueve departamentos en los que en la mayor parte de su territorio se habla quechua: Cusco, Ayacucho, Apurímac, Huancavelica, Junín, Ancash, Huánuco, Pasco y Arequipa. De otro lado, el departamento de Puno es el único en que se habla aymara, que es también el departamento con mayor territorio limítrofe con Bolivia. Ahora bien, de acuerdo solo con la información de los censos poblacionales generales de 1993 y de 2007, de estos diez departamentos, en cinco la mayoría de la población tiene como idioma

---

<sup>472</sup> El Estado peruano se divide políticamente en departamentos, provincias y distritos, y los departamentos en los que se encuentran los pueblos indígenas de la selva, de acuerdo con el INEI y tal como aparece en el Mapa 1, son Amazonas, Cajamarca, San Martín, Loreto, Ucayali, Huánuco, Pasco, Cusco, Madre de Dios, Junín, y Ayacucho. Es de resaltar que en 6 de estos departamentos también están habitados por indígenas andinos (Cajamarca, Huánuco, Pasco, Cusco, Junín y Ayacucho).



Mapa 2. PROPUESTA DE MAPA ETNOLINGÜÍSTICO DEL PERÚ



Fuente: INDEPA, 2010

Teniendo los datos de las lenguas habladas y de las lenguas maternas, creemos de gran utilidad considerar en este punto nuevamente al trabajo de Carolina Trivelli, el cual seguimos en esta tesis. Ello debido a que esta investigadora registró el *índice de incidencia de la condición indígena* en un mapa, en el cual incluyó las cuatro variables en la definición

de los hogares indígenas de la ENAHO 2001–IV (lengua que más se usa, lengua materna, lengua de los padres y/ o abuelos, y la autoidentificación). Dicho índice toma valores entre 0 y 4, donde 0 corresponde a los hogares no indígenas y 4 a los hogares que se ciñen a todas las variables. A partir de estos valores, la autora extrae un promedio para cada departamento, de tal manera que, en el Mapa 3, el departamento tiene un color gris mientras el promedio del índice se acerque más a 0, y rojo mientras más cercano sea a 4 .

**Mapa 3. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE LA CONDICIÓN INDÍGENA POR DEPARTAMENTOS A PARTIR DEL PROMEDIO**



Fuente: ENAHO 2001 – IV Trimestre  
Elaboración: IEP y propia

De este mapa corroboramos la concentración andina en los departamentos de la sierra sur, y una presencia importante en dos departamentos también del sur, si bien éstos son también costeños (Arequipa y Tacna), así como en dos departamentos del centro del país (Ancash y Huánuco), lo cual se condice con los resultados del III Censo Nacional Agropecuario de 1994 respecto a las comunidades campesinas del país. En lo que corresponde a los indígenas amazónicos, el mapa ratifica que no obstante ser ellos los de mayor autoidentificación, en tanto no constituyen mayoría poblacional en sus respectivos departamentos, no aportan una incidencia considerable para tal condición<sup>473</sup>. Estos datos ratificarían entonces la recurrentemente invocada relación dispersión-concentración que se piensa existe respecto de la localización de los grupos indígenas en Perú: mientras los andinos están aglutinados en determinados departamentos del país, constituyendo en ellos incluso la mayoría poblacional, los selváticos están dispersos -teniendo en cuenta el tamaño del espacio geográfico de la Amazonía-, no constituyendo la mayoría de la población departamental aunque ocupen buena parte de su territorio. Esto no obvia, sin embargo, que para ambos grupos, debido a las migraciones, ya sea por la violencia política, por los conflictos territoriales, las actividades económicas, o por la búsqueda de nuevos recursos forestales, se haya producido una movilización importante, provocando que compartan territorios con otras etnias o pueblos.

Dicho esto, creemos que merecen ser recordadas algunas cuestiones tratadas en el Capítulo 1 sobre las características de las minorías nacionales. Se dijo en el apartado 1.2 que W. Kymlicka y J. Velasco consideraban a tales solo en tanto *significativas* por su concentración geográfica o por su número de integrantes. Siguiendo este orden de ideas, la supuesta concentración andina podría suponerse significativa, de manera que al menos la idea de autonomía política podría estar presente, mientras que, por esta misma razón, la dispersión amazónica daría lugar solamente a una búsqueda de singularidad cultural. Sin embargo, las consideraciones de los autores quedan refutadas con este caso peruano: ni existen reivindicaciones políticas fuertes en virtud de la debilidad del autorreconocimiento del indígena andino, ni la dispersión de los indígenas amazónicos –solo parcial pues hay etnias concentradas geográficamente como la Awajún, perteneciente a la familia lingüística Jíbaro (zona celeste en el Mapa 2)-, limita a éstos a reclamar únicamente una

---

<sup>473</sup> Sin embargo, en el último proceso de elecciones (2011), el único indígena que conforma el Congreso de la República proviene de esta zona de país. Repetimos que el caso de Eduardo Nayap será presentado en el subapartado 2.4.3.

singularidad cultural. Ahora bien, como afirma Ossio, “con la excepción de algunas partes de Puno, Ayacucho y vastas partes de Bolivia, no vemos en el área andina (peruana) nada comparable a Mesoamérica y la Amazonía en cuanto a la distribución de grupos étnicos claramente delimitados.”<sup>474</sup> Y ello, en efecto, puede apreciarse en el Mapa 2.

Entonces, frente a una *no muy estricta* correspondencia entre dispersión-pueblos indígenas amazónicos y concentración-pueblos indígenas andinos, pensamos que es conveniente estudiar con algo más de detalle el estado actual de la mínima organización social en que ambos grupos peruanos se estructuran: la comunidad. No obstante, en vista de la limitada información oficial que sobre el número y ubicación de indígenas se cuenta, el Mapa 3 será empleado como referente para algunas consideraciones posteriores de esta tesis. Asimismo, aclaramos que si bien, por un lado, en el Capítulo 1 fueron desarrolladas genéricamente algunas nociones de *comunidad* en términos teóricos y, por otro, fueron abordados en los primeros sub-apartados del presente capítulo ciertos aspectos de la comunidad *legal* –nativa y campesina-, en ambos casos tuvimos como objetivo el análisis de su potencial asociación con esta unidad social propiamente indígena. Lo que se pretende seguidamente es, a partir de la definición de las características culturales o legales de dicha unidad social, evaluar la factibilidad de determinar las zonas que los indígenas peruanos ocupan en el territorio estatal, aun con la premisa de que en el caso de las comunidades legales, ellas pueden no coincidir con las comunidades indígenas propiamente dichas. Adelantamos que no tenemos un propósito concluyente pues ésta no es una tarea que corresponda a un trabajo como el que venimos desarrollando.

Sobre el origen de la comunidad indígena se ha discutido en gran medida. Algunos sostienen que se origina en el ayllu prehispánico, y otros señalan que su origen se encuentra más bien en la Colonia. Siguiendo las ideas de José María Arguedas, concordamos con A. Peña Jumba<sup>475</sup> en tanto sostiene que el origen de estas organizaciones es mixto, contándose la experiencia de las reducciones de indios como definitoria en su configuración oficial, habiendo sido éstas establecidas hacia 1570 con las ordenanzas del virrey Francisco de Toledo. El objetivo del establecimiento de las reducciones, ha de recordarse, era “*garantizar la recaudación del tributo, facilitar la*

---

<sup>474</sup> OSSIO, Juan M. *Op. Cit.*, p. 176.

<sup>475</sup> PEÑA JUMPA, Antonio. *Op. Cit.*, p. 66.



*provisión de mano de obra para las minas y obrajes, y controlar a la población del antiguo Imperio incaico.”*<sup>476</sup>

La evolución del tratamiento legal de la comunidad indígena fue tratada ya en el subapartado 2.1.1.1. En resumen, es el resultado de una serie de transformaciones de los diversos grupos originarios, básicamente de la sierra, derivados de los ayllus, de los posteriores pueblos de indios, de las siguientes comunidades de indígenas que después fueron congregadas en las haciendas de los gamonales, dando paso luego a las comunidades campesinas legales actuales (y con ciertos matices, a las comunidades nativas), a las cuales se les ha dado el tratamiento de instituciones principalmente económico-territoriales. Esta evolución se desarrolló bajo el entendimiento de que la brecha existente entre los PPII y el resto de la sociedad se debía “*más a causas materiales y estructurales que culturales y que era necesario cerrarla mediante la sustitución de las prácticas tradicionales indígenas por nuevas tecnologías y formas de organización más eficientes.*”<sup>477</sup> Se desconoció así el potencial cultural de los pueblos, menospreciándose sus soluciones técnicas altamente adaptadas y sobre todo, descalificando sus formas organizativas-comunitarias, sin fines lucrativos, fuentes esenciales de identidad.

Así las cosas, el término *comunidad*, usado frecuentemente en el lenguaje cotidiano y útil al Derecho para la regulación de determinadas situaciones o relaciones de hecho, también ha servido al Derecho peruano para definir una construcción jurídica a través de las comunidades campesinas y de las comunidades nativas. Éstas han sido las formas en que se buscaba que los grupos indígenas mantuvieran una *relación jurídica* con la sociedad peruana mayoritaria, unas formas que regularan “... *la organización social, jurídica y económica de un grupo social que puede o no reconocerse como pueblos ‘indígenas’ andinos o amazónicos.* (Por tanto, son) ... *personas jurídicas ‘sui generis’*”<sup>478</sup>. (El subrayado es nuestro).

Dado el predominio de una consideración económico-territorial, el eje central del tratamiento estatal en torno a dichas comunidades se halla en el régimen de propiedad y

---

<sup>476</sup> DEL CASTILLO PINTO, Laureano. *Op. Cit.*, p. 148.

<sup>477</sup> ALCINA FRANCH, José (comp.). *Indianismo e indigenismo en América*. Madrid: Alianza Editorial, 1990, p. 25.

<sup>478</sup> GAMBOA BALBÍN, César; y, SANTILLÁN BARTRA, Asunta. *Régimen especial transectorial de protección a favor de Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. La relación entre los Pueblos Indígenas aislados y los Recursos Naturales a la luz de la Ley No. 28736*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2006, p. 83.

uso de sus tierras, un énfasis que siendo resultado de la actitud del propio Estado peruano, ha dado lugar a que se debilite lo comunal a partir de la presencia muy difundida – repetimos, promovida por el Estado- de la propiedad individual-familiar. Esto ha implicado la prevalencia de la actividad privada, producto del objetivo de activar el mercado de tierras de modo que regule la circulación de la propiedad y, de paso, logre la integración de estos sectores *atrasados*. Por tanto, las comunidades nativas y las comunidades campesinas -la mayoría de las cuales son el resultado de la reestructuración agraria, producto de la Reforma Agraria-, son, en sentido estricto, una de las varias *formas de propiedad* que concentran extensiones significativas de tierras en Perú, constituyendo algunas otras más de tales formas de propiedad, las cooperativas agrarias y las sociedades comerciales.

Dicho todo esto, lo más llamativo es que a pesar del tratamiento jurídico de estas comunidades, su número, así como las áreas de sus tierras, en la actualidad, en términos oficiales, siguen siendo datos por determinar. Nuestra afirmación se sustenta en la falta de uniformidad en la información sobre su *formalización* y la de sus tierras, cuestión sobre la que ya nos detuvimos en los sub-apartados 2.1.1.1 y 2.1.1.3, y en la falta de sistematización de la información que produce o debe producir cada una de las entidades involucradas en tal procedimiento, de conformidad con las competencias que le han sido atribuidas. Una muestra de lo afirmado la proporciona el Cuadro 2.

Si bien las diferencias en las cifras presentadas por cada entidad resultan lógicas tanto por el tiempo transcurrido entre cada periodo como por ser producto de distintas funciones, es evidente el lento avance en la formalización de las comunidades y en la de sus tierras. Como vemos, el III Censo Nacional Agropecuario, en adelante III CENAGRO, indicó que existían 5,680 comunidades campesinas en 1994, mientras que para el año 2002 eran 5,818 las que se encontraban reconocidas oficialmente. Ahora bien, al igual que con el reciente IV CENAGRO (octubre-noviembre 2012), dicho censo no tuvo en consideración la situación jurídica de la unidad agropecuaria empadronada, de manera que incluso la diferencia numérica entre dichos periodos no puede asumirse definitiva<sup>479</sup>. De cualquier modo,

---

<sup>479</sup> De cualquier modo, sabido que el avance viene siendo ínfimo, es conveniente indicar que, de acuerdo con el Grupo Allpa – Comunidades y Desarrollo, ello es explicable en tanto entre los años 1996 y 2000 se puso en práctica el Proyecto de Titulación y Regularización de Tierras, uno de cuyos ejecutores fue el PETT, el cual excluyó expresamente el saneamiento de tierras de las comunidades campesinas. De este modo, las comunidades que lograron su formalización durante dicho periodo fueron aquellas que pudieron acceder al

enfocados en porcentajes, el III CENAGRO estableció que el 70.5% de las comunidades que asoció como campesinas se localizaba en la sierra centro sur del país, específicamente en los departamentos de Apurímac, Ayacucho, Cusco, Huancavelica, Junín y Puno (solo éste tenía entonces más de mil comunidades), lo cual coincide con los departamentos que registran los mayores índices de incidencia de la condición indígena del país (Vid. Mapa 3). Para el caso de las comunidades que identificó como nativas, su presencia mayoritaria (alcanzando 84,7%) se ubicaba en los departamentos de Amazonas, Junín, Loreto y Ucayali.

**Cuadro 2. NÚMERO DE COMUNIDADES CAMPESINAS/NATIVAS EN PERÚ**

	III CENSO NACIONAL AGROPECUARIO <sup>480</sup> Ministerio de Agricultura 1994	Directorio de Comunidades campesinas y nativas PETT – Ministerio de Agricultura 2002 <sup>481</sup>	COFOPRI Diciembre 2010 <sup>482</sup>	Directorio de Comunidades nativas de la Amazonía peruana Abril 2012 <sup>483</sup>	SUNARP – Registro de Personas Jurídicas Abril 2013 <sup>484</sup>
Comunidades campesinas	5680	5818 (28% sin de títulos de propiedad)	6091 reconocidas (16% sin títulos de propiedad)		8579
Comunidades nativas	1192	1267 (3% sin de títulos de propiedad)	1469 reconocidas (13% sin títulos de propiedad)	1807 (663 en trámite)	2179

Fuente: III CENAGRO-INEI, PETT, COFOPRI, Instituto del Bien Común, SUNARP  
Elaboración propia a partir de la información recopilada de publicaciones oficiales

procedimiento común de formalización de personas jurídicas y de tierras. Vid. ALLPA – Comunidades y Desarrollo. *Políticas Públicas aplicadas a las comunidades campesinas*. Segundo informe 2010. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales, 2011, p. 13. El Grupo Allpa - Comunidades y Desarrollo sostiene también que los trámites de titulación se dificultan debido al desconocimiento de los comuneros sobre los procedimientos a seguir, a la carencia de personal que domine alguno de los idiomas originarios, a la ausencia o pérdida de documentos requeridos, a las contradicciones o errores entre la información de diversas entidades estatales, a los conflictos de linderos entre comunidades vecinas o con terceros, y a la complicada situación legal propia de las tierras comunales. Vid. La realidad actual de las comunidades. *Informativo Legal Agrario* – Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES), Núm. 21, 2ª época, (abril 2005), p. 7.

<sup>480</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados*. Disponible en <http://www.inei.gov.pe/BancoCuadros/cuadros.asp?bco=03&dep=00&pro=00&dis=00&cu=00000023>.

[Consulta: 6-12-2011].

<sup>481</sup> Información extraída de DEL CASTILLO PINTO, Laureano. *Op. Cit.*, p. 154.

<sup>482</sup> Datos proporcionados por CÁCERES, Victoriano. Funcionario de COFOPRI y ex funcionario del Ministerio de Agricultura. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2012 en la ciudad de Lima. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo. Los datos con los que cuenta esta entidad están registrados hasta diciembre de 2010.

<sup>483</sup> Información extraída del portal del Instituto del Bien Común, ONG que elaboró este directorio en base a la información contenida en los expedientes oficiales de inscripción y de titulación de tierras de los organismos estatales (Ministerio de Agricultura, PETT/COFOPRI y Direcciones Regionales Agrarias), así como datos de instituciones privadas como AIDSESP, entre otras fuentes. La publicación ofrece información detallada sobre estos procedimientos correspondiente al periodo febrero 1975-abril 2012. INSTITUTO DEL BIEN COMÚN. *Directorio de Comunidades nativas de la Amazonía peruana*. <http://www.ibcperu.org/noticias/detalle-noticia.php?codigo=252>. [Consulta: 18-12-2012].

<sup>484</sup> SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS. *Relación de Personas Jurídicas*. Disponible en [http://www.sunarp.gov.pe/RelacionS\\_or.asp](http://www.sunarp.gov.pe/RelacionS_or.asp). [Consulta: 10-4-2013]. Es de precisar que la información que se consigna en el portal de SUNARP sobre este tema es actualizada mensualmente.

En cuanto al IV CENAGRO, habiendo sido anunciado que la publicación de los resultados finales se realizará en el segundo trimestre de 2013, el informe de los resultados preliminares da cuenta de que el minifundio ha aumentado en Perú (30% más de unidades agropecuarias), habiendo registrado la selva el mayor aumento en términos relativos<sup>485</sup>, a costa de la deforestación, y sin que ello signifique necesariamente el incremento del número de comunidades nativas. Habrá que esperar para contar con un panorama más completo de la situación en la que se encuentran las tierras comunales, contribuyendo a una aproximación de la ubicación y el número de comunidades, además de la lengua materna de las personas que forman parte del hogar del productor, que puede ser persona natural o jurídica. No obstante, insistimos que el CENAGRO no puede ser equiparado a un censo poblacional.

Retomando el Cuadro 2, para la tercera columna ha de considerarse en primer lugar que, al igual que como con la información de la segunda columna, se trata de datos proporcionados por una de las entidades involucradas en el procedimiento de formalización de las tierras de las comunidades, de manera que es bajo estos términos que debe darse lectura a los datos publicados: para otorgar títulos de propiedad –tarea en la que colaboraba el PETT, y luego COFOPRI-, debe primero lograrse la inscripción de la comunidad en el Registro de Personas Jurídicas, razón por la que estas dos entidades contaban con la información sobre las comunidades formalizadas en tanto personas jurídicas.

Pues bien, después de ocho años (desde 2002 hasta 2010), COFOPRI solo dio cuenta de 273 comunidades campesinas y de 202 comunidades nativas reconocidas. Esto quiere decir que, respecto de las primeras de ellas, el avance en ocho años se produjo a razón de 34.13 comunidades por año, mientras que para las segundas, éste se produjo a razón de 25.25 comunidades. No hubo pues, un progreso significativo<sup>486</sup>.

---

<sup>485</sup> El número de unidades agropecuarias de la Amazonía subió de 292,936 a 457,969. Este censo, de acuerdo con el INEI, implicó la visita a dos millones y medio de productores agropecuarios en aproximadamente 1,800 distritos del país. Información extraída de EGUREN, Fernando. Novedades del IV Censo Nacional Agropecuario. *Revista Agraria*, Año 13, Núm. 47, (enero 2013), pp. 10 y 11.

<sup>486</sup> De hecho, a partir de 2008, año en que se produjo la fusión del PETT, es cuando se hizo patente la disminución, a nivel de resultados, del impacto de COFOPRI en este procedimiento, llegando incluso a no plantearse, en el año 2010, meta alguna para esta actividad respecto de las comunidades nativas. Para mayor información, Vid. COMISIÓN DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL. *Plan Estratégico 2008-2011 – Evaluación a 2010*. Lima: Oficina de Planeamiento y Presupuesto COFOPRI, 2011, pp.19-21. Disponible en <<http://www.cofopri.gob.pe/pdf/PEI2008-2011EVAAL2010.pdf>>. [Consulta: 9-6-2012].

Una de las razones que explican esta situación de merma se encuentra en el traspaso de algunas de las funciones de COFOPRI a las Direcciones Regionales Agrarias de los Gobiernos Regionales. Tal como se explicó en el sub-apartado 2.1.1.3, este traspaso se produjo en el marco del proceso de descentralización del Estado, traspaso que significó un manifiesto retroceso en la formalización de las tierras comunales. Varios hechos fundamentan tal afirmación, centrándonos aquí en dos de ellos. El primero es que, como señaló el ingeniero Victoriano Cáceres, funcionario de COFOPRI, desde diciembre de 2010 no existe información oficial sobre el número de comunidades, campesinas y nativas, reconocidas por el Estado, situación que repercute, como es evidente, en la información sobre aquellas que cuentan con títulos de propiedad sobre sus tierras. El segundo es que las Direcciones Regionales Agrarias de cada uno de los Gobiernos Regionales posee un propio procedimiento de saneamiento que no era coordinado con el Ministerio de Agricultura en virtud de su autonomía funcional, habiéndose llevado a cabo la transferencia de competencias sin una dotación adecuada de recursos técnicos, económicos y, sobre todo de recursos humanos capacitados para el ejercicio serio de esta esencial función<sup>487</sup>.

Por consiguiente, a más de dos años de culminada formalmente –pero no efectivamente– la referida transferencia, no existe información oficial ordenada, organizada y actualizada sobre el número de comunidades con reconocimiento oficial ni con títulos de propiedad, situación que esperamos se regularice con la reasignación de la rectoría de este procedimiento al Ministerio de Agricultura, producida en enero de 2013. Las cifras con las que cuenta el Registro de Personas Jurídicas, evidentemente, corren un camino distinto: a abril de 2013, según esta entidad, existían 8,579 comunidades campesinas y 2,179 comunidades nativas inscritas *como personas jurídicas*.

De lo expuesto tenemos entonces que los procedimientos de titulación de la personalidad jurídica de las comunidades, de su reconocimiento oficial y de la titulación de la propiedad de sus tierras, avanzan a velocidades distintas, ocasionando un vacío en el tratamiento

---

<sup>487</sup> La Defensoría del Pueblo ha sostenido sobre el proceso general de transferencia de competencias que “estamos ante un escenario en el cual ... hay gobiernos regionales que continúan sin cumplir los requisitos mínimos para asumir determinadas funciones ... Sin duda esta situación es motivo de gran preocupación en la Defensoría del Pueblo, toda vez que se podrían estar transfiriendo competencias y responsabilidades a Gobiernos Regionales que no cuentan con las capacidades mínimas para ejercerlas y garantizar la continuidad de la prestación de los servicios a la población...”. Vid. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Hacia una descentralización a servicio de las personas*. Lima, 2009, Informe Defensorial No. 141, pp. 148-149.

jurídico de las tierras comunales, en especial en el de las comunidades reconocidas por los Gobiernos Regionales pero no inscritas en el Registro de Personas Jurídicas. En efecto, se tiene por un lado a este registro con cierta información sobre las comunidades inscritas como tales, con o sin tierras formalizadas, y de otro, a las Direcciones Regionales de los Gobiernos Regionales, con resoluciones de reconocimiento pero sin la inscripción correspondiente. A esta clara inseguridad jurídica hay que añadir el agravante de la irrupción masiva de *colonizadores* –personas no originarias que se asientan sobre todo en la Amazonía- y el crecimiento peligroso de los madereros informales de los últimos años, con lo que se concluye que la situación en la que se encuentra parte de las tierras de las comunidades, formalizadas o no, como debe haber quedado advertido, es bastante incierta<sup>488</sup>, y esto obviamente repercute en la determinación de su ubicación.

En este panorama desalentador merece atención aparte la titulación individual de tierras comunales. En efecto, se hizo referencia líneas atrás a una tendencia de promover la propiedad en términos individuales-familiares en vista del objetivo estatal de fomentar un mercado de tierras. Pues bien, aunque sin un explícito propósito vinculado con consideraciones de este tipo, en 1996, con el Decreto Legislativo No. 838, se facilitó la adjudicación de estas tierras a personas individuales. El Artículo 2 del mencionado decreto estableció *“Facultar al Ministerio de Agricultura para adjudicar gratuitamente en las zonas de economía deprimida y durante el plazo señalado en el artículo precedente los predios rústicos de libre disponibilidad del Estado en favor de las personas naturales, Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que se ubiquen en áreas de población desplazada por la violencia terrorista.”* (El subrayado es nuestro). Esos predios rústicos de libre disponibilidad del Estado estaban constituidos, entre otros, por tierras comunales no formalizadas. De este modo, como ha de notarse, aun cuando se trató de un programa temporal (esta norma fue expedida en agosto de 1996 y el plazo aludido se extendió hasta el 31 de diciembre de 1998), lo importante es advertir que en dicho periodo tal clase de adjudicación fue legal. Y en virtud de adjudicaciones así efectuadas, el siguiente paso fue la formalización, existiendo en la actualidad, gracias a dicho decreto legislativo y más allá de los motivos de su dación, tierras comunales con propietarios individuales. A nuestro juicio, esto no es más que la total deformación del concepto de comunidad.

---

<sup>488</sup> Luego del repaso de estas situaciones, el funcionario de COFOPRI, en la entrevista efectuada, manifestó que *“todo esto es un desastre.”* CÁCERES, Victoriano. Entrevista ...

Con todo lo indicado en este sub-apartado, creemos que no resulta difícil determinar cuál es el mayor problema que ha atravesado el procedimiento de formalización, no solo de las tierras comunales sino de las propias comunidades como personas jurídicas: la inexistencia de un ente rector nacional que dirigiera y uniformizara los procedimientos y que, por consiguiente, centralizara la información oficial sistematizada sobre ellas. Que afirmemos esto no implica el cuestionamiento o la relativización de la autonomía de los órganos regionales ni mucho menos del proceso de descentralización. Pero lo cierto es que la transferencia de competencias, independientemente de la forma en que haya sido o siga siendo implementada, ha dado lugar a la actual falta de información oficial y fidedigna sobre el número total de estas comunidades legales y sobre la delimitación exacta de las tierras que ocupan o utilizan. Ante este conjunto de situaciones, no parece fácil que a corto plazo se desarrolle alguna política estatal en la que predomine el aspecto territorial comunal, incluso sin estar dirigidas específicamente a los indígenas. Los resultados del IV CENAGRO y la reasignación del Ministerio de Agricultura de sus funciones rectoras deberían, a mediano plazo, brindar la información y fortalecer las competencias necesarias para que ello sea posible.

A ello cabe agregar, finalmente, que los PPII peruanos no tienen territorios étnicos, debiendo recordarse, no obstante, que tanto el C169 OIT como la Declaración de la ONU de 2007, han hecho expresa referencia a que los derechos de los PPII –propiedad o no- sobre las tierras “*se basa en la ocupación y en el uso tradicional, y no en el eventual reconocimiento o registro legal oficial de la propiedad de la tierra por parte de los Estados, en virtud de que la ocupación tradicional confiere el derecho a la tierra en virtud del Convenio ...*”<sup>489</sup>

### **2.2.3 LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO VOLUNTARIO O EN CONTACTO INICIAL**

El tema de este sub-apartado se enfoca en aquellos grupos de indígenas que, por un lado, están en situación de aislamiento, es decir, no mantienen relaciones sostenidas con el resto de la sociedad; y de otro, de aquellos que se encuentran en la fase inicial de un proceso de interrelación con dicha sociedad.

---

<sup>489</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. Comisión de Expertos, 73ª sesión, Observación, Perú, publicación 2003 (párrafo 7).

Aunque se trata de un desarrollo breve, su inclusión en esta tesis responde a que, en tanto estamos analizando los aspectos más importantes de la población indígena, de modo que el diseño e implementación de políticas estatales estén lo más enfocados y dirigidos a dicho colectivo, mal haríamos si no nos referimos a la realidad en la que se halla una parte de ella. Ahora bien, sin profundizar en todas sus peculiaridades, hemos de precisar que debido a que este mismo segmento humano se encuentra en Bolivia, en la presente sección se abordarán cuestiones generales correspondientes a los dos países de estudio, añadiendo algunas menciones sobre características o normas específicas de cada uno.

Empezando por estas últimas, en el caso de Perú, la Ley No. 28736, Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, publicada en 2006, reconoció que estos *pueblos* están ubicados únicamente en la selva del país (Artículo 1)<sup>490</sup>. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo<sup>491</sup>, estos *pueblos* formarían al menos 14 etnias, y según estimaciones del Ministerio de Energía y Minas, estarían compuestos por entre 3 y 5 mil indígenas en situación de vulnerabilidad, principalmente por la afectación de su hábitat.

En Bolivia, la situación de este colectivo está contemplada por la propia Constitución Política (Artículo 31), bajo la denominación *naciones y pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y no contactados*, ante los cuales se imponen los deberes de protección y respeto, reconociéndoles además el derecho de mantenerse en tal condición, así como a la delimitación y consolidación legal del territorio que ocupan y habitan. Siendo la etiqueta constitucional del colectivo genérico, la de *naciones y pueblos indígena originario campesinos*, nótese que para estos otros grupos humanos no se incluye el calificativo final de *campesinos*, y esto se explicaría en la medida en que tal tipo de actividad productiva, aun cuando se diera por el necesario autoconsumo, no debería conllevar una relación sostenida con el resto de la sociedad. A este efecto, es de indicar que es conocido que estos pueblos se ubican esencialmente en la selva del país, al igual que en Perú, y que consignándose su tratamiento a nivel constitucional, hasta abril de 2013 no existían normas legales de desarrollo que tuvieran en cuenta su especial condición.

---

<sup>490</sup> “Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen especial transectorial de protección de los derechos de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana que se encuentren en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial...”

<sup>491</sup> DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial*. Lima, 2005, Informe Defensorial No. 101.



En el caso de Perú, hasta el reconocimiento general con la Ley de Consulta (2011), han sido precisamente éstos y solo éstos a quienes se atribuyó, primero con la Ley No. 27811 (sobre conocimientos colectivos indígenas) de 2002, y luego con la propia Ley No. 28736, la denominación normativa de *pueblo*. ¿Por qué? No hemos identificado alguna explicación, pudiendo presumirse que, dado que el colectivo indígena genérico ha sido asimilado terminológicamente desde hace décadas a las *comunidades* legales –nativa o campesina-, tratándose de grupos evidentemente no formalizados, se buscó una denominación distinta.

El tercer punto, aplicable tanto a Perú como a Bolivia, es que, aun cuando se trate de *pueblos* con limitada interrelación con la sociedad mayoritaria, no puede asumirse que su situación sea estática, ya sea por el ingreso de terceros y agentes externos a sus territorios, o por su propio desplazamiento migratorio por las actividades de recolección y de caza que realizan periódicamente. Esto provocaría incluso que, a las dos situaciones citadas en el párrafo inicial, puedan ser agregadas otras dos para identificar a un *pueblo* indígena en aislamiento, y esto, de acuerdo con las Recomendaciones del Foro Permanente de Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas del año 2005<sup>492</sup>: aquellas en las que estos grupos pueden haber entrado en contacto o no, o pueden haber decidido aislarse o no, pero están condicionados por el difícil acceso a las zonas donde habitan; y, aquellas en las que existe contacto pero son desplazados de su zona de origen a otra.

El último y, a nuestro parecer, más importante punto a considerar es la asunción por parte de los Estados peruano y boliviano, en el primer caso a través de la Ley No. 28736 (Artículo 4, c)), y en el segundo mediante la Constitución Política, de su obligación de respetar la decisión sobre la forma y el proceso de su relación con el resto de la sociedad, reconociéndose así el derecho a la libre decisión de estos grupos de mantener su situación de aislamiento. Y es aquí donde radica el mayor interés que tiene el tema para la presente tesis: ¿cómo encaja la adopción de medidas estatales como las acciones afirmativas para la representación política de grupos que han optado por no establecer relación alguna con el Estado o con la sociedad?; ¿es lógico hablar de participación política de estos grupos? A sabiendas de que las respuestas a estas preguntas constituyen el objeto de otro trabajo, creemos que lo que corresponde es evaluar la posible asociación del tema con un sentido

---

<sup>492</sup> FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. NACIONES UNIDAS. *Informe sobre el cuarto periodo de sesiones* (16 a 27 de mayo de 2005). Consejo Económico y Social. E/2005/43-E/C.19/2005/9, p. 15.

amplio de la dimensión interna de la libre determinación. Esto significaría, en nuestra opinión, repensar el derecho de mantener y reforzar las propias instituciones políticas o del derecho a la participación y representación políticas de acuerdo con los propios procedimientos de estos PPII: los *pueblos* indígenas en aislamiento voluntario o en contacto inicial, en principio, no reivindican su participación en los asuntos del país. De esta manera, a nuestro juicio, el autogobierno debe ser enfocado desde su opción por mantenerse al margen del funcionamiento estatal.

Cabe agregar que para el caso de Perú, tanto la Ley No. 28736 como su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo No. 008-2007-MIMDES, han incorporado normas que buscan proteger el territorio en el que habitan estos *pueblos*, denominándolos *reservas indígenas*, y estableciendo la prohibición de ingreso no solo respecto de cualquier persona que no pertenezca a ellos sino también respecto de los “*habitantes de otros pueblos indígenas o comunidades nativas*” (Artículo 32). Reconociendo que esta prohibición es razonable, ha de advertirse, además, que con esta norma se admite implícitamente que *pueblos* indígenas –aislados o no- y comunidades nativas no son lo mismo. Pero sobre todo, debe apreciarse que esta prohibición es acorde con lo establecido por el Artículo 31 del Reglamento de esta ley, según el cual la intangibilidad de la reserva indígena se pierde cuando los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial deciden *convertirse* en comunidad nativa –y no en comunidad campesina, aunque ello sea posible-, configurándose de este modo un diferente tratamiento en el uso de las tierras que habitan, las cuales pueden llegar a ser objeto de su propiedad, abandonando así parte de sus características más elementales. Se subraya que la ley reconoce que esta intangibilidad es relativa cuando en dichos territorios están ubicados recursos naturales “*susceptibles de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado*” (Artículo 5, c)), lo cual da cuenta que para definir si una reserva indígena es o no intangible, la decisión final la tiene el Estado. En Bolivia, como se indicó, es destacable el reconocimiento constitucional del derecho de estos pueblos de que el territorio que ocupan y habitan sea delimitado y formalizado, si bien será interesante apreciar el desarrollo legal que de este derecho se realice, pues resulta evidente que situaciones como las relacionadas con la explotación de recursos naturales, tan vinculadas con el tema territorial, pueden relativizarlo.

Finalmente, y en la línea de lo señalado, es de resaltar que la intangibilidad de la reserva indígena peruana, en términos de prohibición de ingreso a su territorio, tiene otras excepciones a las que solo los entes estatales pueden acogerse. Estas excepciones (Artículo 6 de la ley), que deben ser analizadas por el INDEPA y autorizadas por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, están relacionadas con el riesgo a la salud, con la comisión de actividades ilegales, con el riesgo de la seguridad o soberanía nacional, y con la contaminación de los recursos naturales, ratificándose implícitamente la inexistencia de excepciones relacionadas con su representación y participación políticas en la vida del país, sea o no a través de procesos electorales. Bajo estas premisas, hemos de precisar aquí que, en virtud de los objetivos planteados en este trabajo, estos colectivos indígenas, peruanos y bolivianos, no serán considerados como parte del grupo objetivo que venimos tratando.

### **2.3 ASPECTOS ADICIONALES A CONSIDERAR EN LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS DE LOS INDÍGENAS PERUANOS**

Parte de este apartado podría ser desarrollada con la exégesis de una de las normas que sobre el tema suele incluirse en las Constituciones que se dicen democráticas: *“Toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.”* No obstante, siendo evidente que la participación y representación políticas efectivas van más allá del reconocimiento de un derecho, el presente apartado pretende repasar ciertos aspectos visibles relacionados con los indígenas peruanos, advirtiendo que no se busca describir las formas en que éstos se han desenvuelto en la vida política del país.

Partimos de la premisa de que, a la luz de los procesos históricos y sociales vividos por los pueblos originarios desde la Colonia hasta nuestros días, no *“se ha logrado constituir un movimiento -llámese indígena- que unifique a todos los pueblos cuya existencia anteceda a la creación misma del Estado peruano.”*<sup>493</sup> Como indicamos en el sub-apartado 2.1.3, esto explicaría en parte por qué no es fácil pensar en alguna nación indígena peruana. Y ello, a pesar de que, por ejemplo, la legislación virreinal estableció dos tipos diferenciados de gobierno para las comunidades indígenas. Como se refirió en el apartado 2.1.2, uno de ellos se enmarcó en la representación tradicional, encabezada por los curacas y caciques; y el

---

<sup>493</sup> KARP DE TOLEDO, Eliane (coord.). *Los pueblos indígenas en la agenda democrática. Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*. La Paz: Corporación Andina de Fomento, 2006, p. 255.

otro adoptó la forma de la organización municipal española del cabildo, el cual estaba presidido por un alcalde elegido solo por los indios principales y los alcaldes salientes, constituyendo la instancia formal mediante la cual los indígenas se relacionaban con el Estado.

Después de la rebelión de Túpac Amaru II de 1780, se dieron cambios bruscos en estas comunidades y pueblos. Como afirma Francisco Núñez, “*La política española posterior a la Gran Rebelión transformó el poder al interior de las comunidades: los curacas van perdiendo poder y los alcaldes de indios incrementan el suyo, dinamizando el cabildo de indios.*”<sup>494</sup> De esta forma, el cabildo expresó el funcionamiento de la representación política oficial en el universo indígena hasta antes del advenimiento de la Constitución liberal de 1812 y del proceso de independencia, adquiriendo mayor presencia en perjuicio del otro tipo de gobierno autónomo. Y es que con la Constitución de Cádiz surgieron nuevas instituciones representativas, insertándose nuevos mecanismos para acceder al poder que debilitaron aun más a las autoridades indígenas tradicionales. Siguiendo a M. Quijada, “*las normas gaditanas implicaron socavar el estatuto diferencial de la población indígena.*”<sup>495</sup>

La principal medida que bajo este contexto merece citarse es la supresión de la separación de las dos repúblicas, la de indios y la de españoles, con la inmediata consecuencia de la desaparición de los cabildos y el surgimiento del ayuntamiento constitucional, instancia política de representación local. De esta manera, mientras por un lado se perdían las formas tradicionales de representación indígena y aquellas otras que sin serlo, aglutinaban, en principio, mayoritariamente a los indígenas, por otro se reforzaba una ciudadanía enmarcada en un referente local.

La emisión de la Constitución Política de 1822, ya con un Perú independiente, no significó un cambio importante de la forma en que se hallaba estructurado el Estado; no al menos en lo que al sistema electoral se refiere. Esto debido a que dicha carta constitucional definió un sistema indirecto de dos grados, basado en la parroquia y en la provincia, manteniendo a la parroquia como la circunscripción electoral básica, la cual ya era tal desde la Colonia y se correspondía con la organización territorial virreinal en la que las élites locales ejercían su

---

<sup>494</sup> NÚÑEZ DÍAZ, Francisco. La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814). En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal, y LÓPEZ, Sinesio (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, p. 363.

<sup>495</sup> QUIJADA, Mónica. *Op. Cit.*, p. 66.

poder. Por esta razón, las elecciones parroquiales siguieron favoreciendo la continuidad de dicho poder, si bien, como sostiene Carolina Andaur, “*La parroquia, como circunscripción electoral, corresponde al espacio de mayor participación de la heterogénea sociedad peruano-indígena-mestiza reducida a un espacio local.*”<sup>496</sup>

La definición de un sistema electoral indirecto de dos grados también provocó que de un grado a otro se accionaran los mecanismos de filtro (calidades), impidiendo que los individuos que participaban del primer grado de la elección lograran acceder al segundo de mayor envergadura, el cual se relacionaba con la elección de representantes en el Poder Legislativo. Aunque las cartas constitucionales de Perú se caracterizaron por definiciones inicialmente abiertas del concepto de ciudadanía, incluyendo a indígenas y analfabetos en el sistema, en la práctica, los derechos políticos de los indígenas estaban circunscritos al primer grado de elecciones (parroquia), pues los requisitos referidos a la representación y la conformación del Legislativo dejaban formalmente fuera a la mayoría de la población peruana.

Ahora bien, hasta 1896, los indígenas y analfabetos podían votar principalmente porque pagaban tributos, situación ésta que sin embargo, como sostiene F. Núñez, no contribuía a determinar su grado de inclusión real en el sistema político pues constituir una gran proporción con derecho a voto no necesariamente implica(ba) una participación numerosa o una participación auténtica. Uno de los fenómenos más importantes que dificultan dicha determinación, de acuerdo con el autor, fue la carencia de un registro o padrón electoral, a lo que hay que añadir la recurrente abstención<sup>497</sup>: si bien según las diversas Constituciones del siglo XIX las elecciones debían llevarse a cabo los domingos, éstas se desarrollaban en días particulares, no pudiendo asistir los indígenas en virtud de su obligación de trabajar. Pero sobre todo –dice F. Núñez- la abstención era frecuente porque la construcción de este nuevo ciudadano *moderno*, dotado de universalidad, se hacía a partir de la pérdida de sus pertenencias comunitarias. De ahí que afirme que “*la autoexclusión o automarginación debe responder más a un apego a formas tradicionales de participación y representación que a un desinterés en las elecciones ... Los vínculos de los indígenas se rompen cuando se sale de la comunidad*”<sup>498</sup>. Un tercer fenómeno, asociado más a una debatible participación auténtica,

---

<sup>496</sup> ANDAUR MARÍN, Carolina. El Perú republicano y sus intentos por institucionalizar el sistema electoral. 1822-1860. *Diálogo Andino*, No. 34, (2009), p. 48.

<sup>497</sup> NÚÑEZ DÍAZ, Francisco. *Op. Cit.*, p. 377 y 378.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 389.

está constituido por la manipulación y el clientelismo, habituales en un sistema indirecto de votación como el que entonces existía en Perú.

Implantado el voto capacitario a fines del siglo XIX, lo que más llama nuestra atención es comprobar que durante la mayor parte de la historia republicana peruana –casi todo el siglo XX- haya seguido rigiendo a través del reconocimiento del derecho únicamente a los alfabetos, relegándose electoralmente al colectivo indígena pese a que por varias décadas de dicho siglo constituyó la mayoría numérica de la población<sup>499</sup>. Alicia Del Águila dice al respecto: “... a inicios de 1960, ningún país de América Latina alcanzaba niveles tan bajos de electores inscritos como el Perú. En efecto, en las elecciones de 1963, el padrón electoral estaba compuesto por 2.070.718 ciudadanos, lo cual constituía el 18,8% la población total del país (11.033.501). Ello debido al incremento que significó el otorgamiento del derecho al voto a las mujeres, en 1956. Quince años antes, en 1931, la población electoral apenas alcanzaba el 6,7% de la población.”<sup>500</sup> Y Perú fue el penúltimo país de América Latina en reincorporar este derecho a los analfabetos en 1979, solo antes que Brasil.

Según Javier Torres Seoane<sup>501</sup>, en la etapa republicana peruana pueden identificarse pues, hasta cinco momentos vinculados con la participación política de los indígenas. Un primer momento, en que se negó la existencia del tema, enmarcado en la política liberal de Simón Bolívar en el proceso de fundación de la República. Uno segundo a mediados del siglo XIX, al cual nos hemos referido en el párrafo precedente, en que se otorgó el voto a los analfabetos. Un tercer momento desde fines del siglo XIX, en el marco del inicio de la República Aristocrática, en que se excluyó a los analfabetos (entiéndase analfabetismo = no-castellano) al implantarse el sufragio (activo y pasivo) capacitario. Uno cuarto, cuando en la Constitución de 1920 se reconoció a las *comunidades de indígenas*; y un quinto momento iniciado con el reconocimiento del derecho al voto de los analfabetos con la Constitución de 1979. Centrándonos en los procesos electorales, lo resaltante es que, más que el voto censitario, fue el voto capacitario lo característico de la participación política de los indígenas, apenas instaurada la República.

---

<sup>499</sup> Cabe precisar que hasta 1933 solo votaban los varones, y entre 1933 y 1956 las mujeres votaban únicamente en los procesos electorales municipales. De otro lado, tal como se indicara en el sub-apartado 2.2.1, hasta 1940, basándonos solo en el elemento idiomático, la población que hablaba quechua representaba más de la mitad del total nacional.

<sup>500</sup> DEL ÁGUILA, Alicia. El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la “crisis” del sistema de partidos peruano. *Elecciones*, Núm. 8 (9), (2009), p. 45.

<sup>501</sup> TORRES SEOANE, Javier. “Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú.” En: *Población indígena: Derechos y Participación ...*, p. 199.

Pues bien, a nuestro parecer, el hecho posterior más significativo en términos electorales ha sido el reestablecimiento, en 2001, de la circunscripción electoral múltiple, pudiendo los electores, desde entonces, elegir a candidatos al Congreso que representan a su propia circunscripción<sup>502</sup>.

Para cerrar este marco que nos sitúa en el contexto actual de la participación política de los indígenas en Perú a nivel general, cabe recordar algunos puntos ya tratados en el trabajo. Uno de ellos es la predominancia de una perspectiva básicamente clasista en las organizaciones indígenas del país, lo cual ha retrasado y obstaculizado el surgimiento de movimientos en los que el móvil fundamental fuera la identidad o la conciencia indígena. Otro punto lo constituyen las diferencias existentes entre los grupos indígenas de la costa, sierra y selva peruanas, las mismas que se repiten en otros países de América Latina, y que suponen distintas necesidades de desarrollo, además de distintas relaciones históricas con el Estado. Y, ya en términos más amplios, es de recordar el salto cualitativo de las movilizaciones en las décadas del ochenta y del noventa “en términos de *neindigenismo* o *indianismo en América Latina* (gracias a tres factores); a saber: 1. Una favorable Estructura de Oportunidad Política, tanto nacional como internacional; 2. Una exitosa organización política tejida a partir de redes organizativas previas y un eficiente repertorio de protesta; 3. Un discurso político identitario eficazmente enmarcador de los problemas indígenas, delimitando sus protagonistas y sus antagonistas”<sup>503</sup>, factores éstos cuyas manifestaciones no se han producido precisamente en Perú, o solo limitadamente. Con estos elementos, seguidamente trataremos de adentrarnos en una consideración colectiva de la participación política indígena, intentando solo aproximarnos a la identificación de su capacidad de *presión* o *coalición* en el sistema político peruano.

Habiendo hecho alusión, en el sub-apartado 2.2.2, a los problemas existentes en la delimitación de las tierras de los pueblos originarios, cabe decir que en los últimos 40 años éste ha sido el principal tema que ha articulado la organización indígena en el país. Con tal objetivo, la forma de organización que más se ha extendido ha sido la federación, en especial la *nativa*, la cual agrupa al conjunto de comunidades –legales o no- que pertenecen

---

<sup>502</sup> Con la CPP se pasó de la bicameralidad a la unicameralidad, estableciéndose además que la elección de congresistas debía producirse en distrito electoral único. Esto supuso, evidentemente, la maximización del peso del departamento de Lima en perjuicio del resto del país. Como producto del amplio proceso de reforma constitucional de 2001 que siguió a la caída del gobierno de Alberto Fujimori, se reintrodujo el distrito electoral múltiple, el cual, hasta 1990, había sido aplicado solo para la elección de representantes a la entonces Cámara de Diputados.

<sup>503</sup> MÁIZ SUÁREZ, Ramón. El indigenismo político ..., p. 141.

a un mismo grupo étnico de una zona específica. En la actualidad existen aproximadamente cincuenta federaciones étnicas o interétnicas reunidas en organizaciones regionales, habiendo seguido un proceso constante de proyección hacia la participación política en ámbitos regionales e internacionales, más que nacionales.

Sobre el particular reiteramos que actualmente es la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDSESP<sup>504</sup>, nacida en 1979, la mayor organización indígena de Perú, la cual agrupa a más de treinta federaciones indígenas selváticas, es decir, a más de la mitad de las existentes en dicha zona del país. Esta organización, con el tiempo, ha ido asumiendo funciones relativas a la representación étnica, y en principio desarrolla funciones de coordinación para acceder sin intermediarios, por ejemplo, a apoyos financieros destinados a programas de desarrollo. Ahora bien, tras su creación, uno de los fundadores de la organización -el Congreso Amuesha-Yanesha- fue formando una posición crítica frente a AIDSESP por considerarla muy culturalista, razón por la que dio origen en 1987 a la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP). De acuerdo con V. Javier Echevarría<sup>505</sup>, uno de los objetivos inmediatos de CONAP fue estructurar una organización con planteamientos más políticos, sin que ello significara algún tipo de rivalidad con AIDSESP. Sea como fuere, lo resaltante es que las dos organizaciones indígenas selváticas más grandes del país (CONAP agrupa aproximadamente a veinte federaciones nativas) son interétnicas y ninguna agota la representación de los PPII de la Amazonía.

Otras organizaciones peruanas consideradas como indígenas, siguiendo a D. Van Cott<sup>506</sup>, que por su impacto en el país son tomadas en cuenta en este trabajo, son la Confederación Campesina del Perú (CCP), nacida en 1947 y decisiva como plataforma de la mayoría de indígenas que a partir de 2001 han resultado elegidos congresistas, como se verá en el subapartado 2.4.3; la Confederación Nacional Agraria (CNA), creada en 1971 por el gobierno militar para disputar la representación campesina de la CCP; y la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), surgida en 1999. Tres puntos resaltamos aquí: el primero es que todas estas organizaciones son locales o regionales, no

---

<sup>504</sup> AIDSESP nació en el contexto de las políticas que siguieron al proceso de Reforma Agraria, luego de la celebración de numerosos congresos con los líderes de las organizaciones de mayor nivel. Así, es producto del Congreso Amuesha o Yanesha de 1968, del Consejo Huambisa y Awajún, y del Frente de Defensa de las Comunidades Nativas Shipibo.

<sup>505</sup> ECHEVARRÍA MEJÍA, V. Javier. *Op. Cit.*, p. 177.

<sup>506</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, pp. 146 y ss.



nacionales<sup>507</sup>; el segundo que, salvo CONACAMI, el surgimiento de todas ellas, incluyendo AIDSESEP, se produjo cuando aun los analfabetos –mayormente indígenas- no podían votar. Y el tercero, que ni la CCP ni la CNA tienen ni en su denominación ni en su ideario algún discurso de reivindicación directamente indígena, si bien son consideradas organizaciones indígenas por la citada autora porque tuvieron un rol protagónico en las luchas por la tierra y los conflictos en torno a la Reforma Agraria. De este modo, estas organizaciones mantuvieron su accionar “en el marco de una lógica cerradamente campesinista.”<sup>508</sup>

En lo que concierne a las comunidades campesinas –costeñas y andinas-, cabe decir que ellas, tal como se hallan reguladas, han constituido la base de organizaciones federadas *agrarias* nacionales, lo cual les ha diferenciado de las federaciones de la selva pues en estas últimas no se exterioriza –al menos no formalmente- algún componente que de cuenta de alguna actividad productiva.

Reiterando que la conciencia indígena es más fuerte pero no determinante en las organizaciones amazónicas, recordemos que al fracaso de la reforma agraria, X. Albó añade otros factores considerados definitivos en la débil identidad, y por tanto en la débil organización andina, incidiendo en la práctica inexistencia de movimientos indígenas fuertes y PÉ en la sierra peruana. Entre ellos se encuentran el conflicto interno con las agrupaciones terroristas –sobre todo Sendero Luminoso<sup>509</sup>-, y la incapacidad de los partidos políticos de comprender y acoger la dimensión indígena sin necesarias asociaciones de clase<sup>510</sup>. Cuenta además la inexistencia de una organización central indígena que dirija “y ‘vanguardice’ las movilizaciones con demandas de carácter político,

---

<sup>507</sup> Aunque la mayoría de estas organizaciones tiene su sede central en la ciudad de Lima, ello no quiere decir que tengan arraigo en la capital. Hay que añadir que CONACAMI, si bien no consigna alguna identificación geográfica, tiene comités representativos solo en nueve departamentos del país.

<sup>508</sup> PAJUELO TEVES, Ramón. *Op. Cit.*, p. 73. Durante los últimos años, CONACAMI ha venido enarbolando un discurso de reivindicación indígena andina, aunque focalizado a ciertas zonas del país. En virtud de su origen ambientalista, habrá que estar atentos a su desenvolvimiento en los próximos años dentro del espectro social y político peruano.

<sup>509</sup> Aunque habla de la cerrada estructura de oportunidades políticas en Perú, S. Martí da un mayor peso al impacto de Sendero Luminoso en este fenómeno. *Vid.* MARTÍ I PUIG, Salvador. Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005). *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, Núm. 4, (octubre-diciembre 2008), p. 712.

<sup>510</sup> El peso que van adquiriendo tanto en Perú como en Bolivia los cocaleros en los últimos años debe asumirse más como la identificación de un grupo social y no necesariamente de uno indígena ni étnico, aunque algo de ambos sea posible advertir en ellos.

económico y social.”<sup>511</sup> Y es que la autoidentificación de las personas también depende de la fortaleza y estabilidad de la organización que las agrupa, pues “... posee una funcionalidad decisiva: genera preferencias, identidades y acción colectiva ... las organizaciones constituyen auténticos prerrequisitos para la formación de identidades colectivas.”<sup>512</sup> Prerrequisitos que siguen sin cumplirse adecuadamente en Perú. En este entendido, ha de precisarse que la creación en 1997 de la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas - COPPIP, fue el intento más importante por articular a las organizaciones indígenas y campesinas del país, intento que fracasó debido a pugnas por el control de la organización y que dividieron a los dirigentes andinos, amazónicos e *indianistas*. Estas pugnas se derivaron tanto de su vinculación con la entonces existente CONAPA<sup>513</sup> -antecesora del INDEPA, como indicamos como de los enfoques localistas o regionalistas que buscaban imponerse en detrimento de una visión unitaria nacional. La última acción política de COPPIP -que, a nuestro juicio, dada la realidad peruana, sería lo más aproximado a la CONAIE de Ecuador- se produjo en 2004, con la I Cumbre Indígena realizada en el departamento de Huancavelica que es, siguiendo el trabajo de Carolina Trivelli, uno de los departamentos con mayor población indígena andina.

Con este orden de cosas, pensamos que la afirmación de R. Pajuelo de que “*Las reivindicaciones de la población indígena aparecen diluidas en las pretensiones de los diversos departamentos, de provincias o distritos donde habitan*”<sup>514</sup> tiene fundamento, por lo que el discurso identitario, cuya elaboración es reconocida como muy complicada, “... debe fraguar una identidad genérica inclusiva a partir de identidades muy locales...”<sup>515</sup> El vacío dejado por COPPIP no es siquiera reclamado uniformemente.

---

<sup>511</sup> RIVERO PINTO, Wigberto. Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina. En: SAMPLE, Kristen; y, ZOVATTO, Daniel (eds.). *Democracia en la Región Andina. Los telones de fondo*. Estocolmo: International IDEA - Ágora democrática, 2005, p. 155.

<sup>512</sup> MÁIZ SUÁREZ, Ramón. *El indigenismo político ...*, p. 152.

<sup>513</sup> El origen del primer conflicto se halla en las posiciones encontradas frente a la influencia que la CONAPA ejercía sobre la COPPIP. CONAPA fue una entidad gubernamental creada en 2001 y dirigida personalmente por Eliane Karp, cónyuge del entonces Presidente de la República, Alejandro Toledo, y su participación en la COPPIP era enfrentada por algunos dirigentes pero apoyada por otros. Producida la división en 2001, la CCP y la CNA decidieron apartarse de COPPIP, mientras que AIDSESEP y CONACAMI hicieron lo propio respecto de la CONAPA.

<sup>514</sup> PAJUELO TÉVES, Ramón. *Reinventando comunidades imaginadas: movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IFEA, IEP, 2007, p. 24.

<sup>515</sup> MÁIZ SUÁREZ, Ramón. *El indigenismo político ...*, p. 162. Ahora bien, desde 2011 existe el denominado *Pacto de Unidad*, que reúne a AIDSESEP, CONACAMI, CNA y a la Organización de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú – ONAMIAP. Al igual que el Pacto de Unidad de algunas organizaciones indígenas de Bolivia, se trata sobre todo de un espacio de encuentro, si bien es la única semejanza importante pues, como se verá en el siguiente capítulo, la diferencia en el impacto de las actividades de cada uno es extremadamente alta.

Surge entonces la pregunta, ¿quién o quiénes introducen en Perú la agenda en torno a los indígenas, sea como campesinos, pobladores locales o, propiamente, en tanto indígenas? No hallamos una organización de alcance nacional que asuma el liderazgo de promover una agenda múltiple y diversa de la población originaria, explicando esto quizás en parte por qué la representación política de este sector de la población nacional, respecto de distintos niveles de gobierno, ha sido asumida por personas individuales no necesariamente autoidentificadas como indígenas. Aunque sobre esto se dará más detalle en el sub-apartado 2.4.3, cuando nos detengamos en las características del acceso de los indígenas al Congreso en los últimos años, merecen citarse los datos recogidos por Raúl Madrid<sup>516</sup>, pues de acuerdo con él, durante las elecciones presidenciales de 2001, Alejandro Toledo ganó el 53.9% de su votación en primera vuelta en provincias con predominancia de lengua indígena, y el 71.7% en la segunda, incluso en aquellas controladas por la riqueza. En 2006, refiere este autor, Ollanta Humala ganó el 58.3% de su votación en primera vuelta en provincias de lengua predominantemente indígena, y en segunda vuelta ganó el 75.7% de votos en ellas. Esto significaría, en su opinión, que no es que no exista cierta identidad indígena, sino que está dispersa, difusa. En tanto débil, aparece ante eventos determinados y, como en estos casos, movida por terceros.

Dicho todo esto, resulta comprensible que ratifiquemos la premisa con la que iniciamos este apartado: hablar de vínculos inherentemente comunes entre las organizaciones indígenas peruanas no tiene un sustento fuerte. No solo por las diferencias básicas en las concepciones que tienen ellas de sí mismas, sobre todo si provienen unas de la selva y otras de la sierra del país, sino también por la debilidad o poco alcance de su estructura interna<sup>517</sup>, circunstancias que las condena a actuar como organizaciones divididas frente a un Estado que creemos ciego y a una sociedad mayoritaria que también creemos lo es. Más allá de puntuales acontecimientos ocurridos principalmente en los últimos años, asociados con temas de tierras más que con una identidad directa –si bien están vinculados-, a

---

<sup>516</sup> MADRID, Raúl. Peru: Ethnic politics without Ethnic parties. En: MADRID, Raúl. *The rise of ethnic politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University press, 2012, p. 19.

<sup>517</sup> En este sub-apartado nos hemos enfocado en ciertos aspectos organizacionales de los indígenas desde un punto de vista general, razón por la que no se ha tomado en cuenta, por ejemplo, a las extensas redes sociales expresadas en millares de clubes de migrantes asentados sobre todo en Lima, los mismos que reivindican sus costumbres no en tanto *indios* sino fundamentalmente como miembros de sus comunidades, distritos y provincias de origen. Como señala R. Pajuelo, “*la identidad territorial recubre así, cual eficaz paraguas, a la identidad cultural.*” Vid. PAJUELO TEVES, R. *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Fundación Konrad Adenauer, 2006, p. 33. En este mismo sentido, tampoco han sido consideradas las redes organizacionales de tipo social como los clubes de madres, los comités de vaso de leche o los comedores populares, entre otros.

nuestro parecer, no puede afirmarse, al menos en términos macro, que en el contexto actual tengan la capacidad de ejercer presión, de forma decisiva y permanente.

En efecto, el ejercicio de tal capacidad se reduce a ocasiones muy específicas. Dos ejemplos son los violentos hechos ocurridos en Bagua en junio de 2009 y en Celendín en julio de 2012. El primero en virtud de un reclamo por la afectación de la condición jurídica de las tierras comunales y, el segundo, por denuncias de la afectación al hábitat que produciría un proyecto minero destinado a extraer oro. Sobre lo acontecido en Bagua nos detuvimos ya en el sub-apartado 2.1.1.2, y sobre lo ocurrido en Celendín –conocido en Perú como el caso *Conga*- basta con señalar que, al igual que en Bagua, las acciones del Estado y de las organizaciones reclamantes dieron como resultado la muerte de personas, y estas muertes ocasionaron que los proyectos en cuestión se paralizaran. Aunque no corresponde, por la naturaleza de este trabajo, realizar un análisis detallado del poder de influencia en el desempeño del gobierno peruano que puedan ejercer las organizaciones que hemos considerado indígenas, nos preguntamos si las formas en que finalmente se produjeron dichas paralizaciones pueden calificar a las organizaciones como realmente capaces de ejercer presión. Ahora bien, precisamos que en el caso *Conga*, los grupos sociales involucrados han sido diversos: desde organizaciones estudiantiles hasta pobladores no organizados formalmente ni autoidentificados como indígenas, por lo que no parece fácil que podamos hablar de un movimiento –aunque sea coyuntural- propiamente indígena como motor de estas reivindicaciones.

Sobre esto último es conveniente indicar que la opción de la articulación de las organizaciones y los pueblos indígenas con diversos actores sociales y políticos del país no es menospreciable. De hecho, ésta sería precisamente una de las principales vías para lograr coaliciones que se advierten como indispensables y en las que la negociación es necesaria. En esta tarea no puede faltar el análisis de la medida en que puede obtenerse provecho de otras organizaciones regionales y locales más consolidadas en sus respectivas zonas de origen. A este respecto, a nuestro juicio, podría empezarse por indagar por las oportunidades electorales que poseen los *movimientos* –sobre el concepto que, electoralmente hablando, tiene este término en Perú, daremos más detalle en el sub-apartado 2.4.2-, con la simultánea construcción de una coalición con los partidos, e incluso con los congresistas que, indígenas o no, sean cercanos a sus demandas.

## 2.4 REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

En los apartados 2.1 y 2.2 hemos tratado de abordar los principales aspectos que caracterizan a los indígenas peruanos, siguiendo la regulación estatal y otras consideraciones. Teniendo esta información como base, es momento de repasar las particularidades del sistema electoral aplicable a la composición del Congreso de la República, de modo que posteriormente pueda establecerse la correspondiente relación e identificarse algunas de las condiciones que determinan el acceso de sus representantes a esta institución. Para cumplir con dicha tarea, analizaremos sobre todo si se cumplen las funciones del sistema electoral destacadas en esta tesis, es decir, la representación, la participación y la legitimidad -resumidas en la percepción de los ciudadanos de encontrarse incluidos (*Vid. supra* sub-apartado 1.4.4)- a través del diseño de la circunscripción electoral y de la forma de la candidatura y de la votación, así como también mediante los efectos causados por tal diseño. Antes de empezar, recalamos que *no existe* en Perú *ningún* tipo de medidas o normas que promuevan la participación o representación políticas de los indígenas a nivel congresal, adelantando más bien que, en ciertas ocasiones, las normas electorales peruanas pueden convertirse en verdaderos obstáculos para dichos fines.

### 2.4.1 EL SISTEMA ELECTORAL CONGRESAL

Sin detenernos en datos históricos sobre el Congreso de la República peruano ni en las funciones constitucionales que tiene, lo primero que cabe señalar es que desde 1993 –año en que se promulgó la actual Constitución- se trata de un congreso unicameral. En segundo lugar, como producto de la reforma constitucional de setiembre de 2009, a partir del proceso electoral de 2011 se eligen a 130 congresistas<sup>518</sup> por un período de 5 años, pudiendo ser reelectos indefinidamente. Estos ciento treinta escaños, según la Ley No.

---

<sup>518</sup> En junio de 2012, el Parlamento Andino presentó ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República el denominado *Proyecto de Reforma Constitucional que propone ampliar el número de congresistas a favor de una representación específica para las comunidades peruanas en el exterior* (Proyecto de Reforma Constitucional No. 2397/2007-CR). Este documento, elaborado por la Comisión Andina de Juristas en el marco de cooperación técnica entre ambas instituciones, propone que dicha ampliación extienda el número de congresistas a 135, de modo que la representación de los peruanos en el extranjero se realice a través de 5 congresistas. Ésta no es la primera propuesta de reforma constitucional que hace referencia directa al establecimiento de escaños elegidos por peruanos residentes en el extranjero, habiendo sido presentadas, las más importantes, desde 2006 (Proyectos de Ley N° 506/2006-CR, 579 y 611/2006-PE y 1306/2006-CR), incluyéndose la propuesta del JNE presentada en noviembre de 2011 como parte de su proyecto legislativo de Código Electoral, el cual toma en cuenta un escaño para esta nueva circunscripción (Artículo 224) y no cinco como propugna el Parlamento Andino. Sobre este proyecto de Código Electoral seguiremos exponiendo algunos comentarios adicionales a lo largo del presente apartado.

26859, Ley Orgánica de Elecciones, en adelante LOE, son distribuidos entre las 26 circunscripciones electorales que componen el país (representación proporcional por circunscripción múltiple), asignándose al menos un escaño a cada una, y el resto según el número de electores que en ellas habitan (Artículo 21). De otro lado, para ser elegido congresista se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar del derecho de sufragio (Artículo 90 CPP). Las reglas del sistema electoral para la elección de congresistas se encuentran sistematizadas en el Cuadro 3.

Como se aludió al inicio, abordar el sistema electoral congresal peruano no tiene como objetivo analizar cada una de las reglas incluidas en él, sino solo las características de aquellas que se encuentran estrechamente vinculadas con la situación particular de los indígenas, pudiendo incidir en ella. De este modo, atendiendo a la información consignada en el referido cuadro y a las demandas funcionales del sistema electoral acogidas, nos enfocaremos en el tamaño de la circunscripción, en la lista cerrada con doble voto preferencial opcional y en los requisitos de postulación, tomando en cuenta no solo la condición individual del candidato indígena sino también la del colectivo en tanto grupo social.

### *Circunscripciones electorales*

La base electoral para la elección congresal la conforman los electores del departamento, por lo que podría decirse que la representación sería territorial, a pesar de tratarse de un congreso unicameral. Sin embargo, en tanto el Artículo 21 LOE establece que a cada circunscripción le corresponde al menos un escaño, distribuyéndose el resto de ellos proporcionalmente a la población electoral de cada uno, puede afirmarse que la asignación de curules se guía por un criterio mixto. Cabe señalar que desde que entró en vigencia la CPP y hasta la reforma constitucional de 2001, la elección congresal se regía por circunscripción única, con lo que se ha pasado de un sistema proporcional puro a otro con circunscripciones múltiples y plurinominales.

El Estado peruano está integrado por 24 departamentos, sin embargo existen 26 circunscripciones electorales, las cuales corresponden a dichos departamentos, a la Provincia Constitucional del Callao y a la circunscripción denominada *Lima-provincias*, asignándosele a cada una, como hemos señalado, al menos un escaño. Nos detenemos

brevemente en esta última circunscripción debido a que para su creación, en setiembre de 2009, se tomó en cuenta un efecto del diseño anterior de las circunscripciones: la falta de representación de la mayoría de provincias que entonces conformaban la circunscripción electoral de Lima.

**Cuadro 3. SISTEMA ELECTORAL CONGRESAL PERUANO**

CIRCUNSCRIPCIÓN	FORMA Y DISEÑO DE LA CANDIDATURA	FÓRMULA	BARRERA
<p>Representación proporcional por circunscripciones plurinominales y múltiples<sup>519</sup></p> <p>26 circunscripciones establecidas de la siguiente manera:</p> <p>24 circ. (1 por cada dpto. del país)</p> <p>1 circ. Provincia Const. del Callao<sup>520</sup></p> <p>1 circ. Lima-provincias</p>	<p>Lista cerrada<sup>521</sup> no bloqueada (doble voto preferencial opcional)<sup>522</sup></p> <p>Requisitos de la lista: Inclusión de no menos del 30% de mujeres o varones<sup>523</sup></p> <p>Requisitos del candidato<sup>524</sup>: - peruano de nacimiento - 25 años de edad - gozar de derecho de sufragio<sup>525</sup> (inscripción en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil)</p>	<p>D'Hondt<sup>526</sup></p> <p>Un escaño por cada circunscripción electoral, y los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada una</p>	<p>Al menos seis (6) representantes en más de una circunscripción electoral, es decir, cinco por ciento (5%) del número legal de miembros del Congreso</p> <p>o</p> <p>haber alcanzado al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos a nivel nacional<sup>527</sup></p>

Elaboración propia a partir de la CPP y LOE

<sup>519</sup> Artículos 187 CPP y 21 LOE.

<sup>520</sup> La provincia constitucional del Callao, en tanto autónoma, tiene rango de gobierno regional, siendo ésta la razón de haber sido considerada como una sola circunscripción electoral en la elección para la conformación del Congreso de la República, uniéndose así a las circunscripciones correspondientes a cada uno de los veinticuatro departamentos del país.

<sup>521</sup> El Artículo 117 LOE establece que la solicitud de inscripción de la lista de candidatos debe indicar el orden de ubicación de cada uno de ellos.

<sup>522</sup> Artículo 21 LOE. Adicionalmente esta norma dispone que en las circunscripciones electorales donde se elige menos de dos congresistas, hay un solo voto preferencial opcional.

<sup>523</sup> Artículo 116 LOE.

<sup>524</sup> Cabe recordar que así como existen los requisitos positivos para el sufragio pasivo, también existen los requisitos negativos, vinculados a las incompatibilidades e inelegibilidades. Los requisitos positivos son los que se mencionan, mientras los negativos está contenidos en el Artículo 91 CPP: “No pueden ser elegidos miembros del Parlamento Nacional si no han renunciado al cargo seis (6) meses antes de la elección: 1. Los ministros y viceministros de Estado, el Contralor General. 2. Los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo Nacional de la Magistratura, del Poder Judicial, del Ministerio Público, del Jurado Nacional de Elecciones, ni el Defensor del Pueblo. 3. El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y el Superintendente Nacional de Administración Tributaria. 4. Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en actividad, y, 5. Los demás casos que la Constitución prevé.”

<sup>525</sup> El Artículo 10 LOE recoge las causales generales de suspensión del ejercicio de la ciudadanía: a) Por resolución judicial de interdicción; b) Por sentencia con pena privativa de la libertad; c) Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.

<sup>526</sup> Artículo 21 LOE.

<sup>527</sup> Artículo 20 LOE. No superar esta barrera supone la cancelación de la inscripción de la organización en el registro correspondiente, la misma que se produce después de un año de culminado el proceso electoral respectivo. Ahora bien, dado que la LOE no ha sido actualizada, el 5% del número legal de miembros del Congreso es ahora igual a 6.5, con lo que al exigirse al menos ese porcentaje, dicha barrera implica que realmente debe haberse obtenido al menos 7 curules.

El departamento de Lima tiene 10 provincias, una de ellas tiene el mismo nombre, y su capital, también llamada Lima, es a su vez la capital del Estado. Los electores de este departamento están actualmente agrupados en dos circunscripciones electorales: los que residen en la provincia de Lima y los que residen en las restantes 9, conformando éstos la denominada *Lima-provincias*. Ahora bien, en tanto la distribución de escaños en Perú, luego de la asignación mínima de uno a cada departamento, se produce según la densidad poblacional, y debido a que la provincia de Lima concentra alrededor del 30% de la población total del país, en la práctica se asignaban todas o la gran mayoría de curules del departamento a los elegidos por estos electores<sup>528</sup>, perjudicando a los de las restantes 9. La creación de la circunscripción *Lima-provincias* buscaba entonces aminorar los efectos del criterio poblacional, configurando así una segunda excepción –la primera es la provincia del Callao- en la relación un departamento-una circunscripción.

Tanto con la creación de esta nueva circunscripción limeña como con la propuesta de asignar los votos de los peruanos residentes en el extranjero a una circunscripción distinta a la de Lima (*Vid. supra* Nota 518), se hacen evidentes dos hechos: el primero es que en los últimos años se han debatido reformas constitucionales para aumentar el número de congresistas –y el número de circunscripciones electorales-, vinculadas *solo* con la circunscripción de Lima; y el segundo, que dichas reformas han estado motivadas por una cualidad especial de los respectivos electores: su nula o escasa representación. ¿Qué pasa con el resto del país y con los indígenas?

La nula o escasa representación de los electores afecta la representabilidad y representatividad en Perú. Dos hechos generales demuestran esta situación. El primero es que, atendiendo al número de electores, para ser elegido congresista en Perú se necesita obtener, *en promedio*, 150,732 votos<sup>529</sup>, cifra bastante alta que hace más lejana la relación representante-representado. Y el segundo es que, de acuerdo con los datos presentados en el Proyecto de Reforma Constitucional No. 2397/2007-CR –referido a la creación de una circunscripción para residentes en el exterior-, el tamaño del Congreso peruano, a nivel internacional, es solo comparable con el de algunos países pequeños como Gabón, Israel,

---

<sup>528</sup> Esto no siempre fue así. Promulgada la Constitución de 1979, entre el periodo 1980-1990, el departamento de Lima fue uno de los que estuvo subrepresentado pues, siguiendo siempre el criterio poblacional, debían asignárseles 58 curules en la entonces Cámara de Diputados, teniendo en la práctica solo 40.

<sup>529</sup> De acuerdo con Fernando Tuesta, en 1980, para ser elegido diputado se necesitaba, siempre en promedio, 26,963 votos; en 1990, 41,718; en 1995, 102,537; y en el año 2000, 125,000. *Vid.* TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *La circunscripción electoral: Perú y la Región Andina*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, 2002, p. 14.



Macedonia y Senegal. Y Perú, siendo el quinto país en tamaño poblacional electoral de América Latina, es el décimo cuarto en relación con la proporcionalidad. Estos dos hechos abonan al argumento de que la ratio peruana de representatividad es una de las menos proporcionales del mundo.

Dicho esto, y en virtud de lo indicado al inicio de este apartado, es conveniente realizar un somero análisis del impacto del actual diseño de la circunscripción electoral en las elecciones congresales, basándonos para ello en el tamaño de cada una, lo cual influye en su grado de proporcionalidad. Precisamos que si bien la proporcionalidad también puede medirse desde un análisis de la fórmula electoral, éste resulta mucho más útil cuando se está frente a un sistema mayoritario que, para la elección de congresistas, en Perú no existe. Empezamos entonces dando cuenta del tamaño de cada una de las 26 circunscripciones para la elección congresal peruana, sirviendo de ayuda el Mapa 4.

Como es sabido, el tamaño de las circunscripciones puede ser afectado por el número total de escaños del cuerpo legislativo, número éste que en Perú, se reitera, es de 130. Pues bien, en tanto las circunscripciones suelen ser clasificadas en pequeñas (entre 2 y 5 escaños), medianas (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños)<sup>530</sup>, con el citado mapa verificamos que la mayoría de las circunscripciones medianas se encuentran en la costa, mientras que todos los departamentos de la selva se corresponden con circunscripciones pequeñas. En el caso de la sierra, predominando las pequeñas, existe más de una mediana.

Siguiendo con este orden de ideas, el Mapa 5 muestra que la única circunscripción grande es la que reúne a los electores de la provincia de Lima, con 36 escaños (27.7% del número total de curules en el Congreso), existiendo 4 medianas (que suman 26 escaños y representan el 20% del total) y 21 pequeñas (que agrupan a 68 escaños y representan el 52.3%). En consecuencia, más de la mitad de las circunscripciones congresales peruanas son pequeñas.

---

<sup>530</sup> Esta clasificación es tomada de RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano, y PALOMARES BAUTISTA, Antonio. El tamaño de las circunscripciones para el Congreso. *Revista de Derecho Político*, Núm. 63, (2005), pp. 45 y 46; y de TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *La circunscripción electoral*. [Blog Internet]. Perú. Disponible en <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/la-circunscripcion-electoral>>. [Consulta: 18-7-2012].

Dicho esto, recordemos que las mayores posibilidades de inserción equilibrada de los miembros de colectivos minoritarios en instituciones como el Parlamento se dan en una circunscripción grande, o en una circunscripción pequeña si en ella existe concentración poblacional.

**Mapa 4. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES Y NÚMERO DE ESCAÑOS CONGRESO DE LA REPÚBLICA**



Elaboración propia

Mapa 5. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES SEGÚN TAMAÑO



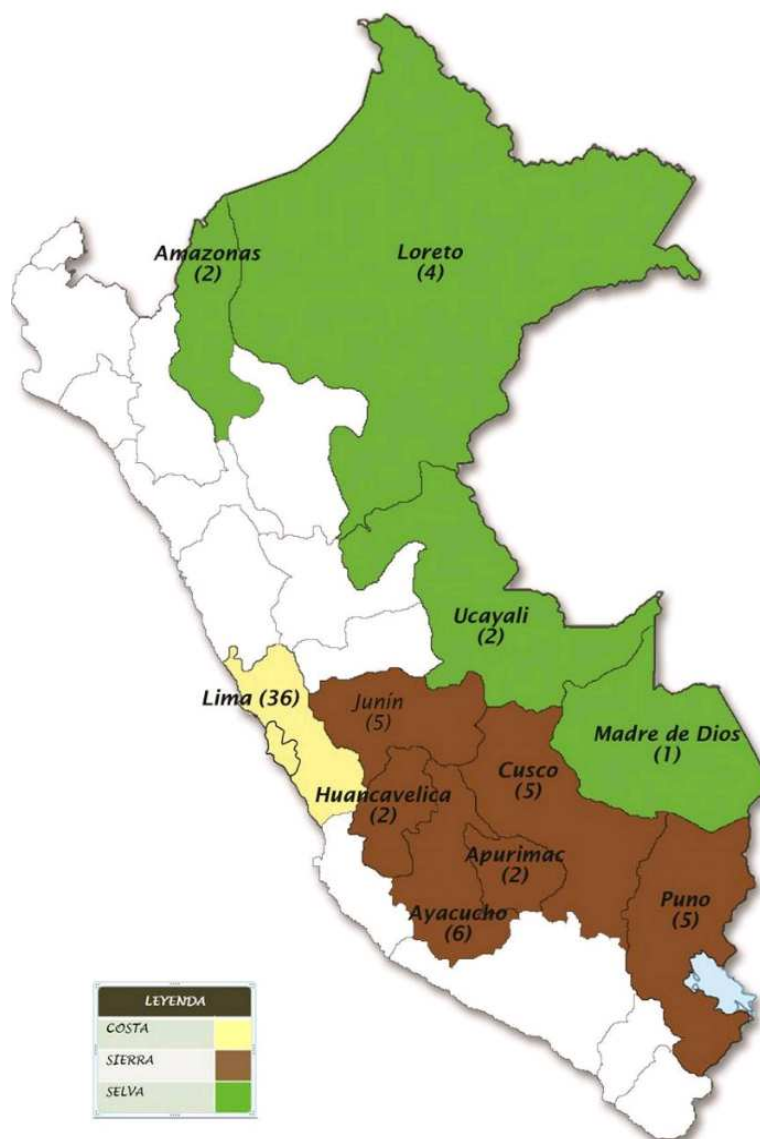
Elaboración propia

Con estos datos, creemos conveniente analizar si, allí donde los indígenas se encuentran más o menos concentrados geográficamente, existe correspondencia con una circunscripción pequeña. A tal efecto, atendiendo a los objetivos de este trabajo, hemos seleccionado 11 de las 26 circunscripciones, considerando sus características poblacionales y geográficas. Para el caso de los departamentos de la sierra, hemos tenido en cuenta además su relación con la *incidencia de la condición indígena* aludida en el sub-apartado 2.2.2<sup>531</sup>, y para el caso de los departamentos de la Amazonía, su relación con el mayor número de *comunidades indígenas amazónicas* censadas por el INEI en 2007. De este modo,

<sup>531</sup> Recuérdese el importante estudio de Carolina Trivelli sobre la incidencia en la condición de indígena, basado en cuatro variables: autopercepción de los jefes de hogar y de sus cónyuges, lengua materna distinta del castellano, uso cotidiano de una lengua distinta del castellano, y padres o abuelos con lengua materna distinta del castellano.

las circunscripciones en las que ponemos mayor énfasis son las que agrupan, por un lado, a los electores de Ayacucho, Puno, Cusco, Huancavelica y Apurímac; y por otro, a las que reúnen a los electores de los departamentos de Junín, Amazonas, Loreto, Ucayali y Madre de Dios. El departamento de Madre de Dios es incluido, además, porque corresponde a la circunscripción menos proporcional del país. Finalmente y, por fines de confrontación, tomamos en cuenta a los electores de la circunscripción de la provincia de Lima, la más proporcional del país que es, reiteramos, costeña.

**Mapa 6. TAMAÑO DE CIRCUNSCRIPCIONES CON MAYOR POBLACIÓN INDÍGENA<sup>532</sup>**



Elaboración propia

<sup>532</sup> Si bien Junín (centro) es uno de los departamentos con mayor población indígena amazónica del país, la mayor parte de su territorio forma parte de los Andes, por lo que en el mapa aparece como parte de la sierra.

La información que brinda el Mapa 6 es esencial. Atendiendo solamente la ubicación de los indígenas en el territorio peruano (*Vid. supra* sub-apartado 2.2.2), ha de apreciarse que ninguna de las circunscripciones en las que ellos tienen una presencia más o menos importante es grande, pero sí son entre pequeñas y medianas, con lo que sus posibilidades de resultar elegidos, tomando en cuenta únicamente este elemento del sistema electoral, son, en principio, mayores que las tendrían en una circunscripción como Lima. Tal como se verá en el sub-apartado 2.4.3, estas posibilidades se concretaron, verificándose que, desde 2001, todos los congresistas indígenas elegidos representaban al menos a uno de los once departamentos considerados.

Para fines orientativos, la Tabla 4 muestra el grado de proporcionalidad de cada circunscripción electoral congresal. Sabiendo que a menor tamaño menor proporcionalidad, la información de la tabla ratifica que la circunscripción de la provincia de Lima es la más proporcional –antes de la creación de *Lima-provincias* ya lo era, y actualmente, como es lógico, lo es más-, mientras que la de Madre de Dios es la menos proporcional. Cabe precisar que el que la circunscripción de Lima sea la más proporcional no significa *necesariamente* que esté sobrerrepresentada, ni que Madre de Dios se halle subrepresentada.

**Tabla 4. CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES CONGRESALES EN PERÚ**

CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL	POBLACIÓN ELECTORAL	ASIGNACIÓN DIRECTA POR EQUIDAD	CRITERIO DE PROPORCIONALIDAD	NÚMERO DE ESCAÑOS
Amazonas	225 853	1	1.2448	2
Ancash	726 897	1	4.0063	5
Apurímac	239 470	1	1.3198	2
Arequipa	879 176	1	4.8456	6
Ayacucho	362 985	1	2.0006	3
Cajamarca	874 695	1	4.8209	6
Callao	640 954	1	3.5326	4
Cusco	763 669	1	4.2090	5
Huancavelica	249 077	1	1.3728	2
Huánuco	437 387	1	2.4107	3
Ica	510 139	1	2.8116	4
Junín	774 714	1	4.2699	5
La Libertad	1 098 318	1	6.0534	7
Lambayeque	771 685	1	4.2532	5
Lima	5 864 973	1	32.3250	36
Lima-provincias	609 332	1	3.3584	4

Loreto	531 109	1	2.9272	4
Madre de Dios	69 555	1	0.3834	1
Moquegua	120 526	1	0.6643	2
Pasco	164 147	1	0.9047	2
Piura	1 086 489	1	5.9882	7
Puno	772 075	1	4.2553	5
San Martín	456 355	1	2.5152	4
Tacna	213 298	1	1.1756	2
Tumbes	135 663	1	0.7477	2
Ucayali	262 582	1	1.4472	2
<b>TOTAL</b>	<b>19 595 277</b>	<b>26</b>	<b>104</b>	<b>130</b>

Fuente: Asociación Civil Transparencia

Lo manifestado hasta aquí puede dar lugar a suponer que, al menos en Perú, las circunscripciones pequeñas son más beneficiosas electoralmente allí donde hay mayor población indígena. En efecto, una circunscripción grande, aun cuando puede facilitar la elección de sus representantes –así como los de cualquier minoría-, puede también reforzar la división zonas urbanas-zonas rurales en perjuicio de estas últimas. Y en la práctica, las zonas rurales no tienen casi representación efectiva y las ciudades sí. Ahora bien, si se piensa en una circunscripción pequeña, ésta no podría serlo tanto. Una circunscripción provincial, por ejemplo, podría aumentar la desproporcionalidad si no se aumenta el número total de escaños de tal modo que el número que le correspondiera a cada una fuera mediano o alto (desde 4). Y en Perú existen 189 provincias. De esta manera, aunque una demarcación especial distinta a la provincia y al departamento aparece como alternativa, considerando la realidad peruana, tal alternativa se ubica solo en el campo de la imaginación. A nuestro parecer, queda en evidencia parte de los efectos de la primacía del criterio poblacional.

#### *Forma de la candidatura y de la votación*

Para evaluar este elemento nos centraremos en los requisitos de las candidaturas y en las características de las listas de candidatos, pues éstas también están relacionadas con la forma en que el elector debe votar.

En lo que concierne a las candidaturas individualmente consideradas, como se aprecia del Cuadro 3, la legislación ha establecido requisitos bastante genéricos aplicables a todos los

aspirantes en virtud de una comprensión formal del principio de igualdad. De entre esos requisitos genéricos nos detenemos en la exigencia del goce del derecho de sufragio, la cual también debe ser cumplida por los candidatos a cualquier cargo público de elección popular. En Perú esta situación se corresponde con la mayoría de edad (18 años) y por consiguiente, con la *adquisición* de la ciudadanía, la misma que se acredita con la inscripción de la persona en el Registro Nacional de Identificación Civil, en adelante RENIEC. En otras palabras, la ciudadanía se acredita con el documento nacional de identidad (DNI), que también sirve de título de sufragio activo.

Pero tanto en Perú como en Bolivia, no todo aquel que jurídicamente es considerado ciudadano cuenta con dicho documento, afirmándose con frecuencia que buena parte de estos indocumentados está constituida por indígenas. Al respecto, de acuerdo con los resultados del censo poblacional general de 2007, de los 17'399,427 mayores de 18 años, 564,487 no contaban entonces con DNI<sup>533</sup>, cifra que representaba al 3.24% de los ciudadanos peruanos. Dos de las principales causas para que este hecho persista en la actualidad son, de un lado, el acceso deficiente del RENIEC a determinadas zonas del país pero, sobre todo, la defectuosa cobertura en la publicidad del DNI que, más allá de título electoral, es fundamentalmente un documento de identidad: sin él, el Estado no puede saber quiénes son sus ciudadanos, indígenas o no.

Sobre el número de indígenas indocumentados solo se cuenta con la información que brinda el *Censo de comunidades indígenas de la Amazonía* de 2007, en torno al cual hemos ya manifestado extensamente nuestros reparos. De conformidad con dicho censo, de los 564,487 indocumentados peruanos registrados en el año 2007, 21,655 eran *miembros* de comunidades *nativas*, lo cual representa el 3.836% del total de indocumentados a nivel nacional.

Sin dato alguno sobre la situación de los indígenas indocumentados de la costa, pero principalmente de los indígenas de la sierra –en principio más numerosos–, resulta difícil realizar un análisis completo. La comprobación de que la proporción de indígenas indocumentados originarios de la Amazonía, según el INEI, es más o menos acorde con la

---

<sup>533</sup> Información disponible en <<http://desa.inei.gob.pe/censos2007/tabulados/>>, encontrándose también en dicho sitio los desagregados a los que nos referimos en el siguiente párrafo. [Consulta: 19-7-2012].

cifra general de indocumentados, no debería conducir a una estimación semejante para los indígenas de las otras dos zonas geográficas del país.

Podría aducirse que uno de los desagregados que la entidad elaboró para distinguir a los indocumentados en el censo poblacional general podría servir de ayuda para lograr cierta aproximación a su número. Dicho desagregado es el del lugar de residencia según zonas urbanas-zonas rurales, y responde a la creencia de que la mayoría de los indígenas del país reside en el *campo*<sup>534</sup>. Sin embargo, siguiendo la información de dicho desagregado, la población urbana mayor de 18 años de edad que en 2007 no contaba con DNI era de 329,955, mientras que la población rural sin dicho documento alcanzaba la cifra de 234,532, de manera que era precisamente en las ciudades donde residía el mayor número de indocumentados, sin saber a ciencia cierta cuántos de ellos eran indígenas. Dicho esto, creemos que en realidad la mayor utilidad que tiene un desagregado como el de zonas urbanas-zonas rurales es que con él se confirma que más que el acceso deficiente del Estado a ciertos puntos del país -constituyendo el caso del RENIEC solo un ejemplo-, es su deficiente sistema de publicidad el que tiene mayor impacto en el problema de la indocumentación de los peruanos. Cosa similar, reiteramos, sucede en Bolivia.

**Tabla 5. DISPONIBILIDAD DE DNI SEGÚN GRUPO DE EDAD – COMUNIDADES NATIVAS AMAZÓNICAS**

GRUPO DE EDAD	PERÚ		COMUNIDADES NATIVAS	
	Población	Si tiene (%)	Población	Si tiene (%)
Total	17 399 427	96,8	153 581	85,1
18-19	1 075 588	85,4	12 894	64,8
20-29	4 823 419	97,2	53 420	83,7
30-44	5 588 602	98,6	51 511	90,9
45-59	3 416 175	98,4	24 914	89,1
60 y más	2 495 643	94,2	10 842	78,9

Fuente: INEI – II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana

De lo expuesto se destaca que aun cuando no puede afirmarse que la mayor parte de los ciudadanos peruanos sin DNI sean indígenas, es más cercano a la realidad elaborar un

<sup>534</sup> El INEI también efectuó otros desagregados según departamentos, sexo y grupos de edad.



análisis de su proporción considerando el departamento o la zona geográfica en donde se encuentren, o tomando en cuenta situaciones que puedan ser equivalentes. Por ejemplo, a nuestro juicio, el número de indígenas selváticos indocumentados debe ser contrastado con el número de indocumentados de la Amazonía o con el número de indígenas con mayoría de edad, no siendo tan conveniente que sea confrontado con el total nacional. A este fin contribuye la Tabla 5, a partir del cual puede concluirse que ese 3.836% que a nivel nacional constituyen los indocumentados *nativos*, representa en realidad el 14.9% de la población con mayoría de edad de sus comunidades, advirtiéndose así una distancia real significativa: más de 10 puntos.

Tenemos entonces que si la supresión del requisito de ser alfabeto para gozar del derecho de sufragio eliminó una restricción para su ejercicio, la exigencia del DNI, si bien es razonable, puede terminar siendo, en la práctica, un obstáculo para un gran número de peruanos. Esto no quiere decir que creamos apropiado el establecimiento generalizado de excepciones en el cumplimiento de las normas, de forma que, por ejemplo, a los indocumentados se les permita postular a algún cargo electivo. Lo realmente fundamental, pensamos, es que el Estado debe cumplir eficientemente su papel en la prestación de servicios básicos a la población, recordándose además que el derecho a la identidad es consustancial a la dignidad del ser humano.

Hasta aquí hemos abordado un aspecto importante a tomar en cuenta en las candidaturas individuales al Congreso de la República –y a cualquier cargo de elección popular-, en tanto forman parte del diseño de un sistema electoral particular, tratándose de las condiciones de elegibilidad de las personas. Definidas estas condiciones, lo que sigue es conocer la forma en que el elector debe votar en un proceso electoral congresal.

Antes de detenernos en este punto, conviene recordar dos cuestiones: la primera es que la única excepción a la comprensión de una igualdad formal en la confección de las listas de candidatos la constituye la cuota de género, la cual fue introducida en 1997. Y la segunda cuestión es que, aunque la legislación electoral ha sido bastante laxa en el establecimiento de las condiciones de elegibilidad, lo cual puede apreciarse, al fin, como acorde con la naturaleza del derecho de participación política, tratándose de candidatos indígenas mantenemos nuestra preferencia por los alcances del término *representante indígena* acogidos en el apartado 1.5. En aquel espacio explicamos nuestra opción por dicho término

frente al de *representante de los indígenas* debido a que nos inclinamos por una representación de grupo respaldada por la idea de una *ciudadanía diferenciada*. Y esto hace que resulte interesante evaluar las características extrajurídicas de un candidato indígena ante la posibilidad de que su elección sea producto de la votación de un electorado heterogéneo, más aun si la representación congresal es definida por el departamento.

Centrados ya en la forma de votación, tal como se indica en el Cuadro 3, en Perú, las listas de candidatos son cerradas y no bloqueadas, con doble voto preferencial opcional, disponiendo la LOE que las organizaciones políticas establecen el orden de ubicación de los candidatos, un orden que en principio responde a los resultados de las respectivas elecciones internas pero que puede verse alterado si los electores del proceso general hacen uso regular del voto preferencial.

En este punto nuevamente apreciamos una consideración formal de la igualdad que ya habíamos identificado tanto en los requisitos para ser candidato a congresista como en la inexistencia de acciones afirmativas para la conformación de las listas, con excepción de la cuota de género. Y es que con la introducción del voto preferencial, se asume que todos los candidatos se encuentran en las mismas condiciones para competir. Y así como no sucede con aquellos dos supuestos, en este tercero tal situación tampoco se produce. Recordemos además que el voto preferencial promueve la contienda no solo entre candidatos de las listas oponentes sino también entre candidatos de la misma organización política, siendo la campaña electoral el factor determinante de los resultados de las votaciones, una campaña que en Perú se caracteriza por la desigualdad de recursos<sup>535</sup> y que, como ocurre lógicamente, enfatiza en la persona más que en el partido, por lo que los

---

<sup>535</sup> El Artículo 29 de la Ley de Partidos Políticos dispone el financiamiento estatal *directo* a los partidos políticos que obtienen representantes en el Congreso y para actividades básicamente de formación y capacitación partidarias. Es decir, en principio, esta clase de financiamiento no tiene el propósito de sustentar campaña electoral alguna. Ahora bien, la Tercera Disposición Transitoria de esta ley establece que la distribución de los fondos públicos debía aplicarse a partir de enero de 2007 y de manera progresiva *de acuerdo con las previsiones presupuestales*. Esto significa que los recursos para el financiamiento público *directo* están condicionados, por la propia ley, a la voluntad política del Ejecutivo y de los congresistas de turno para asignar el correspondiente presupuesto, ocurriendo que en la práctica y hasta la fecha no se ha brindado financiamiento *directo* a partido alguno. Esto se ha debido fundamentalmente a la campaña nacional en contra de tal asignación. Así las cosas, el sustento económico de estas organizaciones, durante o fuera de épocas electorales, sigue proviniendo principalmente de fuentes privadas, y durante épocas electorales, además, *indirectamente*, del Estado, a través de la franja horaria de publicidad en los medios de comunicación públicos. Sobre esto último ha de reiterarse que la ley, tratándose tanto del financiamiento indirecto como del hasta ahora irreal *directo*, solo toma en cuenta a las organizaciones que ya tienen representantes, de manera que los nuevos partidos no tienen derecho a financiamiento público, con lo que la desigualdad de recursos, en este nivel, también es patente.

elegidos pueden creer que los votos obtenidos le pertenecen a él y no a la organización, siendo el transfuguismo el efecto extremo.

No es éste el espacio para desarrollar con profundidad las ventajas y desventajas del voto preferencial o de las listas cerradas y bloqueadas. Sin embargo, no pueden dejar de mencionarse algunos puntos que influyen directamente en la situación de las minorías y en la de los indígenas, los cuales pueden beneficiarles pero también perjudicarles. Por ejemplo, además del inconveniente de la desigualdad de recursos, en un escenario como el peruano, el voto preferencial puede repercutir en campañas confrontacionales en las que aflore la discriminación, con lo que el punto de partida puede ser distinto para los candidatos indígenas. Ahora bien, es precisamente esta diferencia lo que ha justificado que ciertos países hayan establecido acciones afirmativas para determinados colectivos, entre ellas las cuotas de participación electoral, las mismas que, dependiendo de la regulación, pueden agotarse solo en el punto de partida –si, por ejemplo, no existen mandatos de posición-, o pueden ir más allá, incidiendo en los resultados –por ejemplo, cuando se exige alternancia estricta-.

En Perú, como se ha señalado ya, las únicas cuotas de participación electoral que existen respecto de la elección congresal son las establecidas por razón de género (al menos 30% del número de candidatos de la respectiva lista debe estar compuesta por hombres o mujeres, cuota que también se exige en las listas que se someten a elecciones internas), pero en tanto la LOE no ha dispuesto mandatos de ubicación en las listas<sup>536</sup>, no garantizan la igualdad efectiva siquiera en dicho nivel. Por consiguiente, ésta es otra barrera fáctica para la participación de los indígenas en los procesos electorales congresales, pues ni para ellos ni para cualquier otra minoría –entendida en términos amplios- que no sea la definida por el género, existen medidas como las aludidas.

Debido a lo expuesto y no obstante los inconvenientes antedichos, podría considerarse al voto preferencial como una vía de escape, y ello en tanto puede enfrentar el orden establecido por los partidos en las listas de candidatos. De hecho, esto puede corroborarse frente a la facultad que tienen las élites partidarias para incluir candidatos en las listas a

---

<sup>536</sup> En el proyecto de Código Electoral elaborado por el JNE y presentado al Congreso de la República en noviembre de 2011, dichos mandatos han sido incluidos (Artículo 67). JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Anteproyecto de Código Electoral*. Disponible en <[http://www.eseg.edu.pe/pdfcodigo/texto\\_ce.pdf](http://www.eseg.edu.pe/pdfcodigo/texto_ce.pdf)>. [Consulta: 25-7- 2012].

título de *invitados*, sin que pasen por las elecciones primarias, además de la potestad que tienen para elegir a los candidatos que sí se someterán a dichas elecciones.

En efecto, el tercer párrafo del Artículo 24 de la Ley No. 28094, Ley de Partidos Políticos, en adelante LPP, establece que *“Hasta una quinta parte del número total de candidatos puede ser designada directamente por el órgano del partido que disponga el Estatuto”*, por lo que las cuatro quintas partes restantes deberán ser sometidas a elecciones internas a fin de que la candidatura sea oficializada. Y el Artículo 20 indica que *“La elección de las autoridades y de los candidatos a cargos públicos de elección popular es realizada por un órgano electoral central ...”*. A nuestro modo de ver, estas dos normas pueden terminar cuestionando el sentido de las elecciones internas si únicamente sirven como medio de legitimación de la voluntad de las cúpulas partidarias, más aun si se tiene en cuenta que las listas congresales se votan de forma cerrada.

Conviene adelantar pues, que si bien el uso del voto preferencial en Perú, como se verá con la Tabla 7, no puede considerarse extendido, sí ha sido determinante para que los integrantes de colectivos como el indígena accedan al Congreso de la República. Los casos que demuestran esta afirmación serán expuestos en el sub-apartado 2.4.3, pero basta un dato para tener una idea general de la importancia de este voto: el relativamente alto desinterés de los electores en las elecciones internas de los partidos, con lo que la lista de candidatos que presenten solo puede ser modificada en la votación final. Para confirmar esto, presentamos en la Tabla 6 una de las preguntas –y las respectivas respuestas– formuladas por el Instituto de Opinión Pública - Pontificia Universidad Católica del Perú, en el marco de la 22ª Encuesta Nacional de Opinión, llevada a cabo en julio de 2007.

Como puede apreciarse, si bien en el porcentaje general más del 50% de los encuestados manifestó un marcado o relativo interés en participar de las elecciones internas partidarias de las elecciones generales de 2011, lo que a nuestro parecer resulta más útil es advertir que mientras en el sur, donde se encuentra la mayor parte de la población indígena andina del país, se registra el menor interés en participar de las elecciones internas -contrastando con la tendencia general-, en el oriente, donde se halla la mayor parte de la población indígena amazónica, se registró el más alto porcentaje.

**Tabla 6. INTERÉS EN ELECCIONES INTERNAS – ELECCIONES GENERALES 2011**

¿Qué tan interesado estaría usted en votar en las elecciones internas del partido con el que simpatiza para escoger a los candidatos al Congreso que presente el partido en su lista para las elecciones del 2011?

RESPUESTAS	Total %	DOMINIO				
		Lima - Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Muy interesado	19	19	20	17	21	24
Algo interesado	34	36	33	30	31	32
Poco interesado	27	27	30	26	38	25
Nada interesado	17	16	17	27	10	17
No precisa	2	3	1	1	-	2
<b>Total %</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Base de entrevistas ponderada	825	508	158	103	19	38

Fuente: Instituto de Opinión Pública, 2007, p. 10

¿Cuál es la proporción de electores peruanos que hace uso del voto preferencial? Tampoco en este tema hay datos oficiales en Perú, habiéndose elaborado algunos pocos cálculos sobre el particular, entre ellos el del profesor Sinesio López, quien afirma que en los procesos electorales de los últimos 30 años, dicha opción ha sido ejercida, en promedio, por alrededor del 40% de los votantes<sup>537</sup>. La estimación del sociólogo peruano podría asumirse en cierta medida respaldada por los resultados de las respuestas a una de las preguntas incluidas en la precitada Encuesta Nacional de Opinión, consignados en la Tabla 7. En tanto no existen datos oficiales, este estudio, en el presente trabajo, es empleado únicamente con fines referenciales.

Como puede distinguirse, aunque la encuesta solo tuvo en cuenta el proceso general de 2006, la cifra que estimó el profesor universitario como promedio de los últimos procesos electorales (40%) es muy cercana a la registrada para las respuestas de los encuestados (36%). Ahora bien, en nuestra opinión, las dos situaciones especialmente resaltantes que muestra la tabla superior son, por un lado, que si bien más de la mitad de los encuestados manifestó no haber hecho uso del voto preferencial, el mayor grupo de electores encuestados que no hizo uso alguno de la doble opción fue el ubicado en el sur del país,

<sup>537</sup> Elecciones Asamblea Constituyente 1978: 48%; Elecciones Generales 1990: 31%; Elecciones Asamblea Constituyente 1992: 43%; Elecciones Generales 2000: 44%; Elecciones Generales 2001: 48%; Elecciones Generales 2006: 32.47%. Vid. LÓPEZ, Sinesio. (2007, 15 de junio). *El voto preferencial*. La República, sección Opinión, p. 12. Por mandato expreso de la V Disposición General y Transitoria de la Constitución de 1979, el voto preferencial no fue aplicado para los procesos generales de 1980-1985. De otro lado cabe aclarar que en tanto la publicación del profesor universitario es anterior al proceso general de 2011, no se incluyen cifras sobre éste.

donde –insistimos- se ubica la mayor parte de la población *total* indígena peruana. Y es también este mismo grupo, de acuerdo con la Tabla 6, el menos interesado en participar en las elecciones internas partidarias.

**Tabla 7. EMPLEO DEL VOTO PREFERENCIAL – ELECCIONES GENERALES 2006**

En las elecciones generales del año pasado, ¿usó el voto preferencial para elegir a un congresista en particular (marcó el símbolo y además el número de un candidato al Congreso en particular)?

RESPUESTAS	Total %	DOMINIO				
		Lima - Callao	Norte	Sur	Centro	Oriente
Sí	36	35	35	39	45	39
No	53	51	55	58	51	51
No recuerda	10	13	8	3	4	5
No votó en las elecciones al congreso	1	1	2	0	-	3
No responde	0,3	0,2	0,4	-	-	2
<b>Total %</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Base de entrevistas ponderada	1.058	645	188	153	32	39

Fuente: Instituto de Opinión Pública, 2007, p. 13

Antes de cerrar el tema del sistema electoral congresal peruano con los elementos que quedan por ser abordados, es conveniente mencionar que las dos principales entidades electorales del país –la ONPE y el JNE- han presentado propuestas legislativas a fin de que el voto preferencial sea eliminado, habiendo el JNE incluido dicha propuesta en el proyecto de Código Electoral ya referido. A tal efecto, profesores universitarios como Sinesio López y Francisco Eguiguren sostienen que el rol democratizador que le fuera encargado ha sido cumplido, de manera que, en lo sucesivo, el énfasis debería colocarse en la búsqueda de elecciones internas *genuinas*. Expresando nuestra concordancia parcial con tales opiniones, no olvidamos que, en tanto a menor uso del voto preferencial, mayor es el peso de quienes sí lo utilizan, y los últimos procesos de elecciones generales peruanos han demostrado, como quedará más claro con el sub-apartado 2.4.3, que el voto preferencial no ha dejado de cumplir ese rol democratizador que los profesores universitarios creen ya fue logrado.

### *Fórmula y barrera electorales*

La fórmula denominada D'Hondt es utilizada en Perú hace casi un siglo, a través del método de la cifra repartidora. El Artículo 29 LOE establece que dicho método “tiene por

objeto *propiciar la representación de las minorías*”, entendidas éstas como las agrupaciones políticas que acceden al reparto de escaños sin obtener mayoría.

Pues bien, a nuestro juicio, la afirmación contenida en el citado Artículo 29 LOE resulta paradójica ya que es sabido que la fórmula D’Hondt premia más bien a los partidos o candidatos más votados, en perjuicio de las minorías políticas. A este respecto es útil mencionar que A. Lijphart ya había demostrado en la década del ochenta<sup>538</sup> que, en el ranking de las principales fórmulas de representación proporcional que él elaboró de acuerdo con su grado de proporcionalidad, dicho método era, precisamente, el *más desproporcional*.

La relación existente entre la fórmula y la barrera electoral es cercana, pues aunque la fórmula determina cuántos escaños le corresponden a cada partido concluido el cómputo de votos, solo con la aplicación de la barrera se conocerá cuántos de dichos partidos optarán al reparto de escaños, y en su caso, a la obtención de una representación efectiva en el Congreso de la República. Para ello debe superarse un número determinado de curules (al menos 6 en más de una circunscripción electoral).

Tal como se indicara en el sub-apartado 1.4.4, en este trabajo privilegiamos a los tres primeros elementos del sistema electoral ya tratados (circunscripción electoral, forma de la candidatura y de la votación, y fórmula de decisión), en virtud de su posible adecuación con políticas estatales *a favor* de minorías, cuestión que la barrera electoral no solo no cumple sino que más bien le es contraria, sobre todo si se formula atendiendo al cómputo a nivel nacional cuando la población indígena se halla en todo el territorio, como sucede en Perú y en Bolivia. En el caso peruano, alcanzar al menos 6 representantes en más de una circunscripción electoral, o haber alcanzado al menos el 5% de los votos válidos a nivel

---

<sup>538</sup> Después de realizar un estudio comparativo con otras fórmulas como la Sainte-Laguë y la Single-transferable vote, el destacado politólogo arribó a dicha conclusión, afirmando que la causa de dicha desproporcionalidad reside en que *“the remaining votes that it disregards are a relatively small portion of the votes of the larger parties but a very large portion of the small parties’ votes –and, of course, the entire vote total of a party that does not receive any seats. As a result, the seat shares of the larger parties will tend to be systematically higher than their vote shares, and the smaller parties will tend to receive seat shares that are systematically below their vote shares.”* Para mayor detalle, Vid. LIJPHART, Arend. Degrees of proportionality of proportional representation formulas. En: GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Op. Cit.*, pp. 173 y ss.

nacional, además de constituir una de las barreras más altas de América Latina<sup>539</sup>, implica en la práctica lograr escaños en al menos tres circunscripciones, lo cual puede resultar difícil si, se reitera, la población indígena está dispersa pero, fundamentalmente, si, además, o no existen organizaciones indígenas transdepartamentales, o las existentes han decidido no mantener relación estrecha con los partidos políticos nacionales, como ocurre en este país, lo cual dificulta aun más sus posibilidades de representación congresal. Sobre esto se volverá en el siguiente sub-apartado.

Expuestas las características de los elementos del sistema electoral congresal peruano, podemos sostener que de su interacción ha resultado un sistema claramente promotor de las mayorías partidarias dentro de un sistema más o menos multipartidista. Esto se aprecia principalmente con la adopción del método D'Hondt en la distribución de escaños. Asimismo, creemos que se trata de un sistema que fortalece a las cúpulas partidarias de las organizaciones políticas con mayor presencia en el país, es decir, a las minorías de ciertas mayorías políticas, como entes decisores (y únicos) de quiénes, en todo el país, pueden o no ser candidatos a los cargos de elección popular. Y, finalmente, de la interrelación entre la desproporcionalidad de las circunscripciones electorales y las listas cerradas, advertimos que el sistema electoral congresal de Perú ha sido diseñado para fortalecer a los partidos grandes o más fuertes. En este contexto, los integrantes de colectivos como el indígena necesitan conectarse con dichas organizaciones, individual o colectivamente. De hecho, debido justamente a esta verificación podría argüirse que no solo es conveniente sino necesaria la constitución de partidos étnicos, más si la legislación peruana fomenta a los partidos políticos, además, como agentes fundamentales de las competencias electorales. Sin embargo, tal como fue explicado en el sub-apartado 1.5.2, dicha posibilidad no parece cercana en el Perú actual, por lo que en la práctica los indígenas, individual o colectivamente, necesitan a los partidos para obtener representación en el Congreso.

Con lo expuesto, pensamos que tiene suficientes argumentos nuestra apelación por los efectos del diseño del sistema electoral congresal peruano en términos de obstáculos para la participación y la representación de los indígenas, así como de cualquier otra minoría – entendida ésta, reiteramos, en sentido amplio-. Lamentablemente dichas trabas no se

---

<sup>539</sup> Hasta 2007, en México la barrera era del 2% respecto de la porción proporcional de la Cámara Baja; en Argentina el 3% en cada circunscripción (electores inscritos en el padrón); y en Bolivia, como veremos, es el 3%, también de la parte proporcional de la distribución de escaños.



limitan al diseño del sistema electoral sino que, regulatoriamente, también se han extendido a la relación sociedad-partidos políticos, situación que expondremos seguidamente.

#### **2.4.2 LA RELACIÓN LEGAL CON LOS ÚNICOS INTERMEDIARIOS: LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Planteadas las que, a nuestro parecer, son las consideraciones más importantes sobre cómo el actual diseño del sistema electoral congresal peruano puede afectar la participación y representación de colectivos como el indígena, es conveniente dar cuenta de ciertas cuestiones puntuales en torno al modo en que la ley ha concebido, en el campo de los procesos electorales, la relación sociedad-organizaciones políticas, y dentro de éstas, especialmente los partidos políticos, sabiendo que dicha relación influye en las posibilidades de aquellos colectivos.

Dado que en la citada relación diversos factores pueden desempeñar un rol importante, en esta tesis nos enfocaremos solamente en dos de ellos: la centralización en el reclutamiento y postulación de candidatos, y la democracia interna, ambos temas que además han servido de trasfondo a lo largo de este apartado. Ahora bien, atendiendo a que sobre la democracia interna peruana hemos expuesto ya algunos aspectos, dejamos para el segundo lugar el desarrollo de los puntos que sobre el particular quedan por explicar, enfocándonos seguidamente en las características que en Perú presenta la exigencia de la postulación de candidatos a congresistas exclusivamente a través de partidos políticos.

Empezamos citando el Artículo 35 CPP, el cual establece que *“los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.”*

Como puede apreciarse, la Constitución reconoce que los ciudadanos peruanos pueden ejercer sus derechos políticos no solo colectiva sino también individualmente, pero cuando dicho ejercicio es colectivo debe realizarse mediante organizaciones políticas. Hasta aquí, en principio, no tendría por qué pensarse que el principio de conformidad es absoluto,

pues existe la posibilidad del ejercicio individual de dichos derechos. Sin embargo, como también se aprecia, la norma constitucional remite su desarrollo a la ley, cumpliendo con este encargo la LOE, la cual *precisa* su contenido.

El Artículo 87 LOE establece que los “*partidos políticos y las alianzas que para el efecto se constituyan pueden presentar fórmulas de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y listas de candidatos a congresistas en caso de Elecciones Generales, siempre que estén inscritos o tengan inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones*”. Aunque la norma hace alusión a una facultad que tienen los partidos políticos y las alianzas para postular candidatos, sin mencionar que la postulación deba efectuarse necesariamente mediante dichas organizaciones, desde la emisión de la LPP en 2003<sup>540</sup>, ambas normas han sido objeto de interpretación sistemática, atendiendo además la finalidad por la que se emitió esta segunda ley. De este modo, en la práctica se ha entendido que de dicha interpretación sistemática se deriva el principio de conformidad, con lo que el ejercicio individual de los derechos políticos ha sido apartado de la postulación a los procesos electorales.

Sin volver a los argumentos que cuestionan la imposición de que grupos como los indígenas participen de la vida política nacional, en los procesos electorales, únicamente mediante organizaciones ajenas a su idiosincrasia –argumentos con los que concordamos, en especial los resumidos por la Corte IDH en su sentencia en el *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, tratados en el sub-apartado 1.5.2.-, nos limitamos a recordar nuestra inclinación por la construcción de una ciudadanía diferenciada que implique, entre otras cosas, que la selección de candidatos indígenas sea resultado de seguir los procedimientos propios de los PPII y de las comunidades indígenas, lo cual además se condice, reiteramos nuevamente, con el C169 OIT. En tanto ello se produzca, el principio de conformidad seguirá constituyendo una dificultad legal más para su acceso al Congreso.

Surge lógicamente una pregunta: ¿la democracia es acaso solo viable con la participación de los partidos políticos? Aunque su papel es, repetimos, vital, también es evidente que no es suficiente. Como se señala constantemente, la democracia no se agota en los procesos

---

<sup>540</sup> Antes de la entrada en vigencia de la LPP solo la LOE resultaba aplicable a los procesos electorales, incluyendo dentro de las organizaciones facultadas a presentar candidatos a las agrupaciones independientes, por lo que un postulante a la Presidencia de la República o al Congreso podía no formar parte de partido alguno. Y la LOE, emitida en 1997, solo ratificaba lo que la anterior legislación establecía, gracias a la cual fue posible la candidatura, en 1990, de personajes como Alberto Fujimori.

electorales, lo cual no significa que se reduzca el rol de los partidos a su participación en dichos procesos, si bien ésta era una de las principales características que G. Sartori identificaba en ellos. Ahora bien, una respuesta más detallada como corresponde a una pregunta de semejante tenor es propia de otra tesis, insistiendo nosotros, en esta parte del trabajo, en el análisis del principio de conformidad.

Y es que los obstáculos que origina este principio para minorías como la indígena son algunos más. En lo que resta de este sub-apartado nos detendremos en evaluar los costos de constitución tanto de un partido político como de las demás organizaciones políticas que la LPP reconoce, debido a su condición de únicas facultadas para postular candidatos para puestos de elección popular. Estos costos son considerados no en términos dinerarios sino en términos de laboriosidad, en vista del procedimiento que debe seguirse para tal fin, razón por la que analizaremos solo algunos de los requisitos exigidos legalmente: aquellos que suponen un costo efectivo de actividad y que por tanto no incluyen, por ejemplo, la elaboración de estatutos. Antes bien, damos cuenta de que la LPP reconoce diversos tipos de organizaciones políticas, cambiando la rigurosidad de los requisitos para su conformación según se trate de una de alcance nacional, de una de alcance departamental o de una de alcance local, diferenciación legal que además influye en el tipo de proceso electoral respecto del cual pueden presentar candidatos. El Cuadro 4 ayuda a clarificar y resumir esta información.

**Cuadro 4. TIPO DE AGRUPACIONES POLÍTICAS FACULTADAS A PRESENTAR CANDIDATURAS SEGÚN TIPO DE PROCESO ELECTORAL**

<b>ELECCIONES PRESIDENCIALES</b>	<b>ELECCIONES CONGRESALES</b>	<b>ELECCIONES REGIONALES</b>	<b>ELECCIONES MUNICIPALES</b>
- Partidos políticos - Alianzas electorales (entre partidos políticos)	- Partidos políticos - Alianzas electorales (entre partidos políticos, o entre partidos ¿y movimientos?)	- Partidos políticos - Movimientos - Alianzas electorales (entre partidos, o entre partidos y movimientos)	- Partidos políticos - Movimientos - Organizaciones locales (provinciales y distritales) - Alianzas electorales (entre partidos, entre partidos y movimientos, entre partidos y organizaciones locales, entre movimientos, o entre movimientos y organizaciones locales)

Elaboración propia a partir de la LOE y la LPP

Los partidos políticos pueden presentar candidatos en todos los procesos electorales que se desarrollan en Perú, en tanto la LPP ha entendido que el alcance de sus actividades es a nivel nacional. De hecho, para diferenciar el ámbito de actuación de cada tipo de organización política, esta ley le ha atribuido una denominación diferente, de manera que, además de los partidos políticos, existen los *movimientos*, cuyo alcance es regional o departamental<sup>541</sup>, y las *organizaciones locales*, cuyo ámbito es provincial o distrital (Artículo 17 LPP).

Aun cuando lo que interesa en este trabajo son las candidaturas congresales, por lo que podríamos enfocarnos exclusivamente en los requisitos de constitución de un partido político, al final de este sub-apartado haremos algunas menciones sobre ciertas características de los movimientos y las organizaciones locales, no solo con el propósito de exponer las diferencias existentes sino sobre todo porque, en la práctica, la relación de los indígenas con el Estado está más asentada en los niveles departamental y local, lo cual traza más indicios de que la formación de un partido político puede ser una barrera legal para su participación política.

**Cuadro 5. REQUISITOS PARA LA CONSTITUCIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

	No. FIRMAS DE ADHERENTES	No. TOTAL DE COMITÉS	No. TOTAL DE AFILIADOS
<b>Partidos políticos</b>	<p><b>493,992 firmas</b><sup>542</sup></p> <p>=</p> <p>No menos del 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (<b>16'466,397</b> votantes en elecciones generales 2011)</p>	<p><b>65 como mínimo, en no menos de 16 departamentos</b></p> <p>=</p> <p>"Al menos en el tercio de las provincias del país" (195) ... "ubicados en al menos las dos terceras partes de los departamentos" (24)</p>	<p><b>3,250 como mínimo, en 16 departamentos</b></p> <p>=</p> <p>Cada acta de constitución de comité debe estar suscrita por al menos 50 afiliados</p>

<sup>541</sup> Como se explicó anteriormente, la división político-territorial de Perú se basa en departamentos, provincias y distritos. Ahora bien, de acuerdo con la Ley No. 27783, Ley de Bases de la Descentralización, de julio de 2002, existe la posibilidad de que uno o más departamentos, apoyados en un referéndum, conformen una región, situación que no se ha producido hasta la fecha debido a que el producto del referéndum de 2005 fue negativo. Ninguna opción alcanzó siquiera el 30% de los votos favor, necesitándose más del 50% para dicho objetivo. Por esta razón, no es apropiado afirmar que en Perú existen regiones o incluso un proceso de regionalización puesto que, entre otras cosas, la realización del segundo referéndum ha sido postergada debido a la falta de propuestas que consoliden algún proyecto de fusión departamental. No obstante lo indicado, conviene aclarar que aunque no existan regiones, sí se ha mantenido la denominación *gobiernos regionales* y *consejos regionales* para los que en realidad son los gobiernos departamentales.

<sup>542</sup> Esta cifra fue fijada por el JNE, mediante Resolución No. 661-2011/JNE del 25 de julio de 2011, atendiendo a la conclusión del proceso de elecciones generales de abril de 2011.

<b>Movimientos</b>	Variable, según número de votantes del departamento <sup>543</sup>  No menos del 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, <u>dentro de</u> la circunscripción en la que el movimiento desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos	Variable, según número de provincias que componen el depto.  "la mitad más uno del número de provincias que integren la región o el departamento correspondiente"	Variable, según número de comités  Cada acta de constitución de comité debe estar suscrita por al menos 50 afiliados
<b>Organizaciones locales</b>	Variable, según número de votantes de la provincia o del distrito, según corresponda  No menos del 3% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, <u>dentro de</u> la circunscripción en la que la organización desarrolle sus actividades y pretenda presentar candidatos	Variable: - la mitad más uno del total de distritos, si es org. provincial  - cuando menos un comité partidario en el distrito correspondiente, en el caso de que la organización sea distrital	Variable si es organización provincial (al menos 50 por cada comité distrital). Si es organización distrital, al menos 50 afiliados

Elaboración propia a partir de la LPP y de la Resolución No. 661-2011/JNE

Antes de exponer algunos comentarios sobre la información que se consigna en el cuadro superior, es conveniente aclarar que el 3% de firmas de adherentes exigido para la constitución de partidos, movimientos y organizaciones locales, cada uno en su respectivo nivel, fue introducido por la Ley No. 29490, de diciembre de 2009, la cual modificó los artículos 5 y 17 LPP, normas éstas que fijaban ese porcentaje en 1%. Esta ley modificatoria dispuso que su propia vigencia debía iniciarse después de concluidos los procesos electorales generales de 2011, de modo que el 3% requerido rige a la fecha.

El primer comentario que nos surge de la información presentada está vinculado con el número de firmas de adherentes. Resultando comprensible que para ambos casos se consideren criterios que se correspondan con la naturaleza de tales organizaciones, ha de resultar también entendible que las condiciones requeridas pueden rebasar las capacidades de las comunidades u organizaciones indígenas. Aunque esta complejidad afecta a cualquier grupo de ciudadanos que pretenda constituir un partido político, en este trabajo nos centraremos, evidentemente, en el análisis de los costos que suponen para este colectivo, tarea que desarrollaremos a la luz de las características expuestas a lo largo del apartado 2.2.

<sup>543</sup> El número de adherentes que corresponden a cada departamento en virtud de la constitución de movimientos, así como el correspondiente a cada provincia y distrito en atención a la conformación de organizaciones locales, se encuentra detallado en la resolución citada en la nota anterior.

Que un colectivo con las características como las que presenta el grupo indígena peruano cumpla con la exigencia de casi medio millón de firmas para constituir un partido político, en nuestra opinión, constituye una meta difícil de alcanzar. Basta con tomar en cuenta un dato: ni siquiera *toda* la población registrada como integrante de comunidades nativas, según el censo de 2007, alcanza dicha cifra. Sin embargo, debe definirse aquí una diferencia e incluirse una precisión: no es lo mismo ser un adherente a la constitución de un partido que ser un afiliado de éste. Los adherentes no tienen por qué ser afiliados, y viceversa, de manera que cualquier ciudadano del país puede suscribir una lista de adherentes sin estar ligado a la vida de la organización. Siendo ello así, no hay razón para establecer una necesaria correspondencia entre, por ejemplo, el número de pobladores de comunidades nativas y el número de firmas que se requiere para formar un partido.

Asumiendo el logro de la recolección de semejante número de firmas, sin desconocer su dificultad en virtud –repetimos- de las características de un colectivo como el indígena peruano, ¿puede seguir considerándose complicada la tarea de constitución de un partido? En principio sí, y a partir de este punto radica nuestro segundo comentario en torno a la información del Cuadro 5. A nuestro parecer el verdadero escollo se encuentra en el siguiente requisito mostrado: la cobertura con comités en 16 departamentos del país<sup>544</sup>. Y es que, remitiéndonos a lo abordado en el sub-apartado 2.2.2, ni la población indígena con mayor autoidentificación –la selvática-, ni la más extensa pero con menor autoidentificación –la andina-, abarcan tal número de departamentos, anotándose además que, de acuerdo con la LPP, dichos comités sí deben estar compuestos por afiliados, punto éste que suma a la complejidad de la tarea.

Sobre esto último puede sostenerse que no es necesario, a su vez, que todos los afiliados del partido que se intenta constituir sean indígenas. También es cierto. Pero entonces surge una pregunta que a nuestro juicio es básica: ¿qué tipo de partido político es el que se pretende constituir? Aunque tenemos gran interés en este tema en tanto se relaciona con el de los partidos étnicos, no podemos profundizar en él -como adelantáramos en el

---

<sup>544</sup> En nuestro análisis hemos descartado el requisito del número de *afiliados* a nivel nacional puesto que, en tanto nos centramos en términos de laboriosidad, no parece que la reunión de 3,250 afiliados, en un país de 16 millones de electores, sea una cuestión complicada. Cosa distinta sucede, sin embargo, con el hecho de que dicho número debe responder a una determinada distribución nacional: los afiliados deben provenir de, al menos, 16 departamentos.

Capítulo 1- debido al objeto de estudio de esta tesis. No obstante, dejamos expuestas dos opciones al respecto.

En primer lugar, sabiendo que el tipo de partido político a constituir dependerá de la voluntad expresada por sus fundadores –eventualmente plasmada en los estatutos-, si de lo que se trata principalmente –o quizás, únicamente- es de cumplir la formalidad de los requisitos, e incluso de solo competir en los procesos electorales en busca de ocupar los puestos que se someten a votación popular, resulta evidente que no es necesario que los afiliados sean indígenas. Sin embargo, y en segundo lugar, si de lo que se trata es de una organización que reivindique demandas de naturaleza indígena, atendiendo a la definición de D. Van Cott que hemos acogido sobre partidos étnicos, entonces lo lógico es que al menos buena parte de quienes lo integren sí lo sean.

Si la inclinación se da hacia esta última opción, lo que advertimos es que, en vista de la actual situación del país, lograr reunir a indígenas autoidentificados que deseen no solo formar parte de un partido político sino también integrar sus comités y, sobre todo, en 16 departamentos del país, sí puede resultar muy complicado. Esta unión de hechos, a nuestro parecer, conforman el real obstáculo *legal* para que colectivos como el indígena pueda constituir un partido político en Perú, más aun si se trata de uno étnico.

Arriba así la que, en nuestra opinión, es la pregunta definitiva en este tema. ¿Es necesario que los indígenas constituyan un partido para postular candidatos al Congreso? Hemos indicado que de acuerdo con la LPP, la postulación de tales candidatos solo puede realizarse mediante el concurso de dichas agrupaciones. No obstante, manteniendo dicho objetivo y a la luz de las dificultades legales descritas, debemos decir que existen al menos dos alternativas a la constitución de partidos: la formación de alianzas electorales y la designación del/los candidato/s, por las élites partidarias, a fin de que integren las listas.

En cuanto a la primera alternativa, las alianzas que interesan en este trabajo son las que pueden formarse entre partidos políticos y movimientos, precisándose al respecto que aunque la LPP no establece expresamente que, respecto a las candidaturas congresales dicha opción sea posible legalmente, tampoco la prohíbe<sup>545</sup>. E interesa esta clase de

---

<sup>545</sup> Como sabemos, en Derecho Administrativo –campo al cual pertenece la materia relacionada con la constitución de agrupaciones políticas- rige el principio de legalidad, según el cual solo puede realizarse lo que

alianzas toda vez que, recordemos, las circunscripciones para la elección de congresistas tienen como base el departamento, siendo así importante –quizás incluso más para el partido- una alianza con movimientos en tanto éstos, según la LPP, tienen alcance departamental. Recordemos también que la relación de los indígenas con el Estado peruano se ha producido fundamentalmente en los niveles local y departamental, lo cual explicaría *en parte* por qué las organizaciones que, en general, los indígenas han constituido, tienen como ámbitos de acción los definidos por esos mismos niveles.

En lo que concierne a la determinación de las élites del partido de que se trate, pensamos que si bien esta alternativa puede resultar especialmente laboriosa para los indígenas, es a la vez la más factible atendiendo a la realidad peruana. Y es que como se ha reiterado, no existen organizaciones indígenas importantes en Perú, teniendo las existentes motivaciones no propiamente electorales, con lo que la conformación de alianzas puede en realidad tener un reducido campo de acción.

Este poder de decisión de las cúpulas partidarias en la designación de candidatos indígenas se plasma a través de dos vías: su designación como precandidato a fin de que su candidatura se someta a elecciones internas, y su inclusión directa en la lista de candidatos gracias a la cuota de libre disposición (hasta una quinta parte del número total de candidatos que corresponda – Artículo 24 LPP) que la ley reconoce a los partidos políticos. Sea por una o por otra, es de precisar que dicha candidatura puede estar o no estar respaldada por el colectivo indígena o por algún sector de ella, resultando interesante el análisis de una representación *en nombre de* los indígenas pero no apoyada por organizaciones indígenas, supuesto éste que encaja dentro de las posibilidades de acción de los PÉ, según como vimos en el Capítulo 1, siguiendo a D. Van Cott.

Hemos expuesto ya algunas consideraciones sobre los dos temas indicados, a propósito del voto preferencial, añadiendo aquí que ambos conllevan necesariamente, o la afiliación del indígena a alguna de estas organizaciones, o el establecimiento de una estrecha

---

expresamente establece la ley. De esta manera, interpretaciones como la que esbozamos no sería, en principio, conforme legalmente. No obstante, dicho principio está básicamente pensado para la actuación del Estado, no existiendo en el supuesto que tratamos algún acuerdo en el que esté involucrado. A esto hay que añadir los fundamentos del principio *pro iuris hominum*, el cual, como se sabe, plantea que las normas deban ser interpretadas en el sentido más favorable a la viabilidad del ejercicio de los derechos, por lo que entender que las alianzas para las candidaturas congresales son posibles solo entre partidos políticos cuando la ley no hace referencia expresa al respecto, restringe el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos que, formando parte de movimientos o de partidos, pretendieran aliarse entre sí.



relación con la cúpula partidaria a fin de que sea elegido por ella sin pasar por las elecciones internas. El caso del aspirante a candidato, Fernando Ukumcham Taki, es ilustrativo. En la entrevista que efectuamos indicó que *“AIDSESEP se acercó como grupo que reunía a indígenas a cada partido; nos acercamos a PPK y le explicamos que era conveniente que al menos uno de sus candidatos fuera indígena. Pero quedamos como mendigos.”*<sup>546</sup>

De hecho, la dificultad para los indígenas siempre es mayor a la que pueden padecer las mujeres debido a que, más allá de la inexistencia de mandatos de posición en las listas de candidatos, éstas sí cuentan con un obligatorio porcentaje de inclusión en las listas que se someten a elecciones internas. Dicho esto, aunque se reconoce la importancia del fortalecimiento de los partidos políticos en tanto fin último de tal clase de normas, seguimos pensando que la relación con estas organizaciones puede acarrear mayores sacrificios para los indígenas, sobre todo si se advierte como inevitable un juego de negociación en el que la parte más fuerte, como sucede en Perú, no tiene en su agenda alguna política real dirigida al colectivo.

En efecto, basta con dar un repaso general de los planes de gobierno presentados por los partidos políticos en la fase inicial del último proceso de elecciones generales para comprobar esta afirmación, tarea a la cual sirve la información publicada por el JNE en su portal institucional y que a su vez es resumida en el Cuadro 6. Y es que de acuerdo con el Artículo 23.A LPP<sup>547</sup>, uno de los requisitos para la inscripción de las candidaturas a la fórmula presidencial (presidente y dos vicepresidentes de la República) es la presentación de dicho plan.

Como puede comprobarse, de las 11 agrupaciones políticas que participaron en el proceso de 2011, solamente 6 hicieron alusión a los indígenas: 3 de ellas indirecta y sesgadamente – con menciones, por ejemplo, a la mejora de los proyectos de titulación de tierras comunales o de las competencias del Banco Agrario-, y las otras 3 con alusión directa a los derechos de los pueblos indígenas u originarios. El derecho a la consulta, a la no discriminación y a la diversidad como trascendente en la identidad nacional; la realización

---

<sup>546</sup> UKUMCHAM, Fernando. Entrevista ... Estas declaraciones están relacionadas con el último proceso de elecciones generales de abril de 2011 y que las siglas PPK están referidas a Pedro Pablo Kuczynski, entonces candidato a la Presidencia de la República por la alianza electoral Alianza por el gran cambio.

<sup>547</sup> Esta norma es una adición al Artículo 23 LPP, hecha a través de la Ley No. 28711 del 18 de abril de 2006, ley ésta que, debido a su fecha de emisión, fue aplicada por primera vez en la historia del país, justamente, en el proceso general de 2011.

del primer censo nacional de población indígena y la introducción de los asuntos indígenas y afroperuanos a las políticas estatales; y el respeto e incorporación de los derechos de dichos pueblos en la estructura y funcionalidad del Estado y del sistema político, fueron los puntos expresamente incluidos. Sobre estas tres últimas agrupaciones cabe decir que el partido Gana Perú, ahora llamado Partido Nacionalista Peruano, tiene como líder nacional al actual presidente de la República; el partido Perú Posible tiene como jefe a Alejandro Toledo Manrique, ex presidente de la República durante el periodo 2001-2006; y el partido Fuerza Social<sup>548</sup>, tiene como presidente a Susana Villarán de la Puente, actual alcaldesa de Lima.

**Cuadro 6. LOS INDÍGENAS EN LOS PLANES DE GOBIERNO – ELECCIONES GENERALES 2011**

PARTIDO POLÍTICO/ALIANZA ELECTORAL <sup>549</sup>	TIPO DE ALUSIÓN		
	Ninguna	Indirecta	Directa
Gana Perú			X
Perú Posible			X
Fuerza Social			X
Alianza por el gran cambio		X	
Fuerza 2011		X	
Alianza Solidaridad Nacional		X	
Despertar Nacional	X		
Adelante	X		
Justicia, Tecnología, Ecología	X		
Fonavistas del Perú	X		
Partido Descentralista Fuerza Social	X		

Elaboración propia a partir de la información publicada por el JNE en su portal institucional ([www.jne.gob.pe](http://www.jne.gob.pe))

<sup>548</sup> Se precisa que por deficiencias formales, la solicitud de inscripción de la fórmula presidencial de este partido fue rechazada.

<sup>549</sup> El Partido Aprista Peruano no presentó candidatos para la fórmula presidencial en el último proceso electoral general.

En concreto, se tiene que, proporcionalmente, el 45.45% de las agrupaciones políticas no mencionaron de ninguna forma a los indígenas en sus planes de gobierno, mientras que el restante 54.55% es compartido en proporciones iguales por las agrupaciones que lo hicieron indirecta –y repetimos, sesgadamente-, y por aquellas otras que sí incluyeron algunas referencias más detalladas. Verificado entonces que, en términos generales, el tema indígena no forma parte importante de las políticas que los partidos políticos proponen implementar, reafirmamos la difícil relación que puede entablarse entre dichas organizaciones y los indígenas, siendo éstos, reiteramos, la parte más débil.

Finalizamos este sub-apartado con dos últimas consideraciones. La primera es que el Artículo 1 LPP establece claramente que los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos que constituyen personas jurídicas de *derecho privado*, con lo que las competencias del JNE y de la ONPE se han considerado restringidas frente a eventos como las elecciones internas. Aun cuando existen propuestas para incluir dentro de sus competencias la fiscalización y la revisión de las decisiones partidarias, las diversas organizaciones políticas, pero sobre todo los partidos, siguen empleando el argumento de su personalidad privada para limitar la actuación de las entidades estatales, aun cuando se trata de funciones con efectos en la vida pública del país.

La segunda está relacionada con nuestra opinión sobre la conveniencia de una mayor atención a la constitución de movimientos y de organizaciones locales, fin en el que desempeña un especial papel la exigencia de 50 afiliados por cada comité, importando así, nuevamente, la cobertura territorial del colectivo. No obstante, en el caso de las organizaciones locales, sean provinciales o distritales, lo más importante a tener en cuenta es una característica legal, su temporalidad, la cual, aunque puede restringir planes a mediano o largo plazo, también contribuye a demostrar que el ejercicio de los derechos de participación política y de asociación puede ser real y por consiguiente, puede proyectarse a más. Si de organizaciones indígenas se trata, atendiendo a la realidad peruana y a la fortaleza de los vínculos, creemos que son los movimientos y las organizaciones locales los tipos de agrupaciones que, en el corto plazo, pueden responder de mejor forma a dicha condición<sup>550</sup>.

---

<sup>550</sup> Un buen ejemplo de esto lo constituyó la alianza electoral Frente Popular Llapanchik, creada a partir de siete agrupaciones provinciales del departamento de Apurímac para participar en las elecciones regionales y municipales de 2002. Esta agrupación obtuvo 25% de los votos, alcanzando en 2006 el gobierno regional con el

### 2.4.3 EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS AL CONGRESO. LA INFLUENCIA DEL VOTO PREFERENCIAL

Hecho el repaso de las principales características del sistema electoral congresal peruano, de la relación legal que cualquier ciudadano debe establecer con los partidos políticos para lograr ser candidato al Congreso, y de las cualidades del colectivo indígena, en el presente sub-apartado estableceremos la conexión entre ellos, la misma que constituye uno de los objetivos de esta tesis. Con tal propósito, identificaremos los aspectos más resaltantes del acceso de los indígenas a dicha instancia estatal en los tres últimos procesos electorales generales llevados a cabo en el país, siempre a la luz de aquella conexión.

Antes de dar inicio a este desarrollo planteamos dos precisiones. En primer lugar, en el presente trabajo consideramos solo los procesos electorales realizados en los años 2001, 2006 y 2011 debido a que la realización de las elecciones congresales en circunscripción múltiple –y no única, como estableció el texto original de la CPP al anular la bicameralidad-, se aplica desde la reforma constitucional de 2001, originando una votación más o menos acorde con la situación del departamento respectivo, y teóricamente menos alejada de la situación de grupos humanos como los indígenas. Unido a ello se encuentra el hecho de que aunque en Perú ha habido parlamentarios que, atendiendo al criterio objetivo que describe el C169 OIT, podrían haber sido considerados indígenas, no solo por la carencia del elemento subjetivo sino también por la falta de demandas propiamente indígenas, tomamos en cuenta los procesos electorales a partir del año 2001 porque fue entonces que una indígena, inicialmente autoidentificada campesina pero después con reivindicaciones indígena-campesinas, obtuvo por fin una curul congresal<sup>551</sup>.

---

27% de ellos, obteniendo 3 de las 7 municipalidades provinciales. Sin embargo, en las elecciones regionales de 2010, Llapanchik quedó en quinto lugar, logrando tan solo el 6.8% de los votos.

<sup>551</sup> Recuérdese que hemos preferido emplear en este trabajo el término *representante indígena* antes que *representante de los indígenas*. A este respecto es de utilidad citar el caso de Hugo Blanco Galdós, quien se hizo conocido en el país por liderar un movimiento campesino durante el gobierno militar de Ricardo Pérez Godoy, en 1962. Fue dirigente de la CCP en Cusco y muy cercano a la Confederación General de Trabajadores del Perú – CGTP, el mayor sindicato laboral del país. Hugo Blanco fue miembro de la Asamblea Constituyente instalada en 1979, culminada el gobierno militar de la década del setenta. Candidato por la izquierda, obtuvo la tercera mayor votación del país, entonces bajo circunscripción única. En 1980 fue elegido diputado por Lima, y en 1990 senador, manteniendo siempre –y después- reivindicaciones netamente campesinas: la lucha por la tierra fue su principal demanda. Es recién durante los últimos años, abandonada la vida parlamentaria, que su discurso ha sido complementado por asuntos de identidad indígena, centrados sobre todo en conocimientos ancestrales. Para mayor profundidad en torno a este caso, *Vid.* BLANCO, Hugo. *Nosotros los indios*. Buenos Aires: Herramienta, 2010, pp. 216 y ss.

La segunda precisión que efectuamos, a manera de rememoración, es que no existen medidas de acción afirmativa ni, en general, medida alguna basada en el principio de igualdad destinada a promover la participación-representación de los indígenas peruanos en el Congreso. Las únicas formas de acción afirmativa establecidas en el ámbito de esta instancia estatal son las cuotas de participación electoral basadas en el género.

Para nuestro análisis emplearemos los resultados electorales de los procesos electorales citados, lo cual significa que no consideraremos, por ejemplo, la inscripción de algún candidato que no obstante definirse a sí mismo como campesino, nativo o indígena, no hubiere resultado elegido. Lamentablemente no contamos con esa información, máxime si tales *cualidades* no son exigidas para la postulación. En este orden de ideas, precisamos también que en tanto nuestro interés está guiado por el impacto del diseño del sistema electoral, tampoco consideramos aquellos casos de congresistas que solo después de elegidos hubieren reivindicado alguna condición indígena ni aquellos otros congresistas que, cuando candidatos, demandaban aisladamente ciertos temas vinculados a los indígenas, sin autoidentificación de por medio<sup>552</sup>. En concreto pues, nuestro análisis tendrá en cuenta el tamaño de la circunscripción por la cual postuló el candidato ganador, las características de la lista de candidatos de la organización política que presentó su candidatura, su ubicación en ella, la relación con los demás candidatos a partir de los resultados, así como sus propias características, entre ellas, su eventual reivindicación indígena. Con excepción de esta última actividad, para el cumplimiento de esta tarea empleamos la información publicada por el JNE en su página institucional, adelantando ya el que, creemos, es el dato más resaltante en torno a los efectos del actual diseño del sistema electoral congresal frente a los indígenas que lograron ser elegidos: su elección ha sido consecuencia esencialmente del voto preferencial ejercido por un electorado heterogéneo.

### *Elecciones generales 2001*

La única congresista *campesina* elegida para el periodo 2001-2006 fue Paulina Arpasi Velásquez, quien postuló por el departamento de Puno y por el partido Perú Posible,

---

<sup>552</sup> El caso más reciente fue el de Nancy Obregón, dirigente de organizaciones cocaleras de la selva y elegida en 2006 por Unión por el Perú, partido por el que entonces postuló el actual presidente de la República.

partido que en dicho año presentó como candidato a la Presidencia de la República a Alejandro Toledo Manrique, logrando éste ser elegido.

Puno, como se indicó en el sub-apartado 2.2.2, es uno de los cinco departamentos peruanos con mayor población indígena andina, se ubica al sureste, limita con Bolivia y comparte el Altiplano con algunos departamentos de este país. En aplicación de la distribución de escaños por la combinación del criterio de equidad y del criterio poblacional le son asignados 5 curules, siendo así una circunscripción pequeña; su número no ha cambiado desde 2001 no obstante el aumento de población, sucediendo lo mismo con las demás circunscripciones electorales del país con excepción de Lima, como se explicó.

El departamento de Puno contaba con 622,293 electores en 2001, los cuales debían elegir entre los candidatos de las 13 agrupaciones políticas que habían sido inscritas, es decir, entre 65 candidatos. Ahora bien, en tanto el sistema electoral congresal peruano se basa en listas cerradas, en realidad la elección de los votantes no se plasma necesariamente en un voto afirmativo sobre cada candidato. Por lo general, la elección se concreta a través del voto a la organización política, de lo cual se deriva la importancia de la posición de los candidatos en la lista, pero sobre todo la relevancia de reconocer que cuanto menos ejercicio se haga del voto preferencial, mayor peso de quienes sí lo ejercen, demostrándose esta situación con los Cuadros 8 y 9.

Siguiendo un orden cronológico, mostramos primero, en el Cuadro 7, la ubicación en que Paulina Arpasi Velásquez fue inscrita en la lista de candidatos de Perú Posible: quinto lugar, es decir, la última persona de la lista. El Cuadro 8 muestra que, de ubicarse en el último lugar de la lista, probablemente por decisión de la cúpula partidaria –en 2001 no regía la LPP y por tanto, no podemos afirmar categóricamente que todas las agrupaciones políticas realizaran elecciones internas-, Paulina Arpasi Velásquez pasó a ser la primera de la lista en los resultados de Perú Posible. Fue la candidata más votada del partido.

Pero lo más resaltante es que Paulina Arpasi Velásquez fue la candidata que obtuvo mayor votación en toda la circunscripción, hecho éste que da cuenta de forma contundente, e independientemente del análisis de las características de su candidatura, de la importancia del voto preferencial.

**Cuadro 7. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR PUNO (PERÚ POSIBLE)  
ELECCIONES GENERALES 2001**

**LISTAS Y CANDIDATOS**

Región	PUNO		
Partido Político	PERU POSIBLE		
<input type="button" value="Buscar"/>			
Organización Política	Tipo Organización Política		Estado Lista
PERU POSIBLE	PARTIDO POLÍTICO		INSCRITA
Cargo	DNI	Nombres y Apellidos	Estado
CONGRESISTA	02391394	LEONCIO ZACARIAS TORRES CCALLA	INSCRITO
CONGRESISTA	01208105	ROMULO MUCHO MAMANI	INSCRITO
CONGRESISTA	02381089	ROSA GRACIELA YANARICO HUANCA	INSCRITO
CONGRESISTA	01209981	EDGAR DARIO CALLOHUANCA AVALOS	INSCRITO
CONGRESISTA	01216320	PAULINA ARPASI VELASQUEZ	INSCRITO

Fuente: INFOGOB - JNE

**Cuadro 8. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR PUNO (PERÚ POSIBLE)  
ELECCIONES GENERALES 2001**

<b>Voto Preferencial</b>				
Proceso Electoral:	ELECCIONES GENERALES 2001			
Tipo Proceso:	CONGRESAL			
Organización Política:	PERU POSIBLE			
	PUNO			
DNI	Nombres y Apellidos	Cargo	Votos	Resultado
01216320	ARPASI VELASQUEZ PAULINA	CONGRESISTA	28,825	ELECTO
02391394	TORRES CCALLA LEONCIO ZACARIAS	CONGRESISTA	28,193	ELECTO
02381089	YANARICO HUANCA ROSA GRACIELA	CONGRESISTA	21,754	ELECTO
01208105	MUCHO MAMANI ROMULO	CONGRESISTA	21,032	NO ELECTO
01209981	CALLOHUANCA AVALOS EDGAR DARIO	CONGRESISTA	20,326	NO ELECTO

Fuente: INFOGOB - JNE

**Gráfico 3. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR PUNO (todos los partidos)  
ELECCIONES GENERALES 2001**

**AUTORIDADES ELECTAS**

Autoridad	Foto	Hoja Vida	Cargo	Organización Política
PAULINA ARPASI VELASQUEZ			CONGRESISTA	PERU POSIBLE
LEONCIO ZACARIAS TORRES CCALLA			CONGRESISTA	PERU POSIBLE
ROSA GRACIELA YANARICO HUANCA			CONGRESISTA	PERU POSIBLE
YONHY LESCANO ANCIETA			CONGRESISTA	ACCION POPULAR
GUSTAVO ADOLFO PACHECO VILLAR			CONGRESISTA	FRENTE INDEPENDIENTE MORALIZADOR

Fuente: INFOGOB - JNE

Como es sabido y así lo hemos reconocido líneas atrás, el voto preferencial promueve la personalización de las candidaturas, pudiendo afectar la visibilidad del partido. Aunque en el caso que venimos analizando no ocurrió así, pues Perú Posible fue la organización que obtuvo más votos en Puno logrando cubrir tres de los cinco escaños, es conveniente advertir que casi la cuarta parte de sus votos provino de los electores que votaron por la candidata *campesina*: Perú Posible obtuvo 121,004 votos, mientras, como se exhibe en el Cuadro 7, Paulina Arpasi Velásquez obtuvo 28,825 votos directos, es decir, el 23.82% del número total de votos del partido en la circunscripción.

Paulina Arpasi Velásquez, si bien postuló por un partido político, no era entonces afiliada al mismo. Tampoco lo es actualmente<sup>553</sup>. Ella era dirigente campesina aymara; una de los cuatro secretarios generales colegiados de la Confederación Campesina del Perú – CCP, y es en virtud de esta condición que fue *convocada* por Perú Posible, siendo la primera *mujer campesina* elegida congresista, una campesina que, además, asistía al Congreso con vestimenta aymara<sup>554</sup>.

<sup>553</sup> La información detallada del padrón de afiliados de cada partido político puede encontrarse en el portal institucional del Registro de Organizaciones Políticas que conduce el JNE. Disponible en <<http://200.37.211.165/ORGPOLCALLE/default.aspx>>. [Consulta: 15-8-2012].

<sup>554</sup> Tanto en la Introducción como en el apartado 1.5 explicamos por qué no incluimos en esta tesis evaluación alguna del desempeño de los representantes indígenas. Reiteramos que nuestros objetivos se enfocan en el análisis del sistema electoral y en su influencia en el acceso de los indígenas a los Parlamentos boliviano y peruano. No obstante, solo por fines referenciales indicamos que una vez en el cargo la CCP manifestó su decepción por considerar que Paulina Arpasi había sido cooptada por Perú Posible, pero también por su



Como señalamos en el apartado 2.3, la CCP es una de las primeras y más importantes organizaciones surgidas en el país con reivindicaciones sobre la propiedad de las tierras comunales, enfocando su atención, desde su surgimiento, en los pueblos de la sierra, integrando recién en los últimos años a las *comunidades nativas*. Asumida en el presente trabajo -siguiendo a X. Albó- como una organización indígena, el tipo de reivindicaciones que demanda, extendida a nivel nacional, con una estructura interna más o menos estable y organizada, sostenida por una identidad *campesina* –considérense aquí las precisiones que hemos efectuado en torno al significado que tiene en Perú el término *campesino*-, explicarían por qué Perú Posible convocó a la ex congresista.

Como adelantamos en el sub-apartado 2.4.1, ser candidato indígena –o campesino para nuestro actual caso-, no significa que solo los indígenas –o campesinos- serán sus electores. Esto ni siquiera puede asegurarse con el caso de las mujeres: no puede garantizarse que únicamente las mujeres votarán por mujeres. Como apuntamos en el Capítulo 1, es ingenuo pensar que la sociedad está compuesta por compartimentos e identidades estancos de modo que una correspondencia como la aludida debe producirse indefectiblemente, a lo que cabe añadir que en tanto el voto es secreto no podríamos saber exactamente quiénes votaron por alguien en particular. Pero reconocer esto no significa que dejemos de admitir que es altamente probable que el grupo social al cual pertenece el candidato sí conforme su principal fuente de apoyo.

No puede afirmarse entonces que la elección de Arpasi Velásquez respondiera exclusivamente al voto de electores indígenas aymaras o campesinos, si bien la articulación de la CCP pudo haber sido un elemento influyente. Tampoco es un tema en el que podamos profundizar ya que, como sucede con otros tantos puntos tratados en este trabajo, constituye por sí mismo el objeto de estudio de una tesis específica. No obstante, recogemos una cita que al respecto D. Van Cott incluye en su libro “ ... (Arpasi Velásquez logró) *public approval –even in urban and Quechua-dominated areas- for her high-profile leadership of the anti- Fujimori March of the Four Suyos.*”<sup>555</sup>

---

decisión de enfatizar su identidad indígena antes que campesina. En el otro lado se encontraban los indígenas amazónicos, quienes criticaban a Arpasi Velásquez por no ser *lo suficientemente indígena* y por no defender una política indígena y situarla en la agenda parlamentaria. Estas consideraciones han sido extraídas de las entrevistas incluidas por D. Van Cott en el libro que empleamos como bibliografía para este trabajo. Vid. VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 155.

<sup>555</sup> VAN COTT, Donna Lee. *Op. Cit.*, p. 155.

## *Elecciones generales 2006*

Las congresistas indígenas presentes en la legislatura 2006-2011 fueron Hilaria Supa Huamán y María Sumire de Conde, ambas candidatas por Unión por el Perú<sup>556</sup> y por el departamento de Cusco, departamento éste que también es uno de aquellos cinco con mayor población indígena del país, según los criterios marcados por Carolina Trivelli y seguidos en esta tesis.

Cusco, como es sabido, fue la capital del Tahuantinsuyo y los indígenas asentados en el departamento son de origen quechua. Los aymaras radican fundamentalmente en Puno. En tanto le son asignados cinco escaños, Cusco también conforma una circunscripción pequeña. En 2006, sus 643,629 electores debían elegir a sus representantes entre los candidatos de nada menos que 22 organizaciones políticas. Recordemos que la barrera legal fue establecida con la LPP de 2003, de modo que recién en el proceso de 2006, luego del cómputo de votos congresales, se aplicaría por primera vez.

Con un campo muy amplio de candidatos, exactamente 110, lo lógico es pensar en una alta probabilidad de la dispersión del voto, circunstancia que en efecto ocurrió<sup>557</sup>. Este hecho, sumado al tamaño de la circunscripción, constituyen sin duda elementos de dificultad en la elección de cualquier candidato. Para analizar si esta dificultad fue más significativa para María Sumire e Hilaria Supa, el Cuadro 9 muestra las posiciones en que fueron incluidas en la lista de Unión por el Perú en el proceso general de 2006.

Como puede observarse del cuadro inferior, a diferencia de lo sucedido con Paulina Arpasi Velásquez, estas dos candidatas no fueron incluidas en el último lugar de la lista electoral sino más bien en lo que podría considerarse la primera mitad, mostrándose en el Cuadro 10 las posiciones en las que finalmente resultaron ubicadas como resultado de los votos de los electores de Cusco.

---

<sup>556</sup> Esta organización política nació en 1995 y fue fundada por Javier Pérez de Cuéllar. Con el paso de los años cambió de dirigencia y de tendencia doctrinaria, consolidando su fuerza en los departamentos de la sierra del país. Ollanta Humala Tasso, actual presidente peruano, fue candidato a la Presidencia de la República en 2006 por esta organización, luego de que su agrupación de origen, Partido Nacionalista Peruano, no lograra a tiempo su inscripción en el registro respectivo.

<sup>557</sup> De acuerdo con la información publicada en INFOGOB, 14 de las 22 agrupaciones obtuvieron, cada una, menos de 10 mil votos, y de estas 14 agrupaciones, 12 consiguieron menos de 5 mil votos cada una.

**Cuadro 9. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR CUSCO (UNIÓN POR EL PERÚ)  
ELECCIONES GENERALES 2006**

**LISTAS Y CANDIDATOS**

Región	CUSCO		
Partido Político	UNION POR EL PERU		
<input type="button" value="Buscar"/>			
Organización Política	Tipo Organización Política	Estado Lista	
UNION POR EL PERU	PARTIDO POLÍTICO	INSCRITA	
Cargo	DNI	Nombres y Apellidos	Estado
CONGRESISTA	23857009	OSWALDO LUIZAR OBREGON	INSCRITO
CONGRESISTA	23921812	MARIA CLEOFE SUMIRE DE CONDE	INSCRITO
CONGRESISTA	24371796	HILARIA SUPA HUAMAN	INSCRITO
CONGRESISTA	23829601	VICTOR RICARDO MAYORGA MIRANDA	INSCRITO
CONGRESISTA	10295163	CARLOS ADRIEL BRAVO HERMOZA	INSCRITO

Fuente: INFOGOB - JNE

**Cuadro 10. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR CUSCO (UNIÓN POR EL PERÚ)  
ELECCIONES GENERALES 2006**

**Voto Preferencial**

Proceso Electoral:	ELECCIONES GENERALES 2006			
Tipo Proceso:	CONGRESAL			
Organización Política:	UNION POR EL PERU			
	CUSCO			
DNI	Nombres y Apellidos	Cargo	Votos	Resultado
23857009	LUIZAR OBREGON OSWALDO	CONGRESISTA	36,030	ELECTO
23921812	SUMIRE DE CONDE MARIA CLEOFE	CONGRESISTA	23,269	ELECTO
23829601	MAYORGA MIRANDA VICTOR RICARDO	CONGRESISTA	17,776	ELECTO
24371796	SUPA HUAMAN HILARIA	CONGRESISTA	13,725	ELECTO
10295163	BRAVO HERMOZA CARLOS ADRIEL	CONGRESISTA	3,363	NO ELECTO

Fuente: INFOGOB - JNE

Lo primero que cabe manifestar es que mientras María Sumire, ubicada en segundo lugar en la lista de candidatos, mantuvo dicha posición luego de las elecciones, Hilaria Supa no, pues de ser la tercera candidata en lista, resultó en el cuarto lugar como consecuencia del voto preferencial, siendo la última candidata de Unión por el Perú en ser proclamada ganadora por Cusco. A este respecto, el Gráfico 4 muestra que las dos candidatas, en los

resultados finales de la circunscripción, mantuvieron la posición que habían obtenido dentro de la organización, la cual obtuvo la mayor votación. Ahora bien, no obstante la ubicación final de Hilaria Supa, lo relevante es que el voto preferencial siguió revelándose como esencial pues si bien no revirtió una situación como la de Paulina Arpasi, sí demostró que de no haberse ejercido a su favor, pudo haber quedado fuera de la distribución de escaños.

**Gráfico 4. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR CUSCO (todos los partidos)  
ELECCIONES GENERALES 2006**

AUTORIDADES ELECTAS				
Autoridad	Foto	Hoja Vida	Cargo	Organización Política
OSWALDO LUIZAR OBREGON			CONGRESISTA	UNION POR EL PERU
MARIA CLEOFE SUMIRE DE CONDE			CONGRESISTA	UNION POR EL PERU
VICTOR RICARDO MAYORGA MIRANDA			CONGRESISTA	UNION POR EL PERU
HILARIA SUPA HUAMAN			CONGRESISTA	UNION POR EL PERU
LUIS DANIEL WILSON UGARTE			CONGRESISTA	PARTIDO APRISTA PERUANO

Fuente: INFOGOB - JNE

¿Quiénes eran María Sumire de Conde e Hilaria Supa Huamán? Hasta 2006, ambas candidatas fueron dirigentes de diversas organizaciones locales vinculadas al quehacer campesino, habiendo estado su postulación marcada por una reivindicación explícita sobre lo originario. La primera de ellas estuvo ligada a la Federación Departamental de Campesinos de Cusco, brazo regional de la CCP, aunque como abogada también estuvo cerca de otras organizaciones de similar índole. Este hecho, además de su condición de pastora evangélica –desde hace unas décadas, los grupos evangélicos se han extendido de forma importante en la sierra y selva peruanas-, influyeron en su reconocimiento dentro del círculo cusqueño.

Hilaria Supa Huamán también estuvo ligada a la Federación Departamental de Campesinos de Cusco pero de forma más directa, pues fue una de sus líderes. Iniciada con la

reivindicación de temas propiamente agrarios y de tierras de comunidades campesinas, con el trascurso de los años fue inclinándose hacia demandas de identidad indígena, siendo una de las cabezas visibles del movimiento nacido como respuesta a las políticas de esterilización forzada del gobierno de Alberto Fujimori, una política dirigida exclusivamente a mujeres andinas y amazónicas, mayoritariamente indígenas.

Partiendo siempre de la idea del secreto del voto, en el caso de María Sumire debe destacarse que en virtud de su condición de postulante evangélica por un partido distinto al que entonces fuera constituido por la Iglesia Evangélica peruana (Restauración Nacional), recalcó en una entrevista efectuada en 2007 que su elección había sido producto del apoyo de los indígenas quechuas<sup>558</sup>. De hecho, tal como puede visualizarse en el portal institucional de INFOGOB, ella renunció a Restauración Nacional después de haber sido integrante del comité departamental de Cusco en 2004, por lo que María Sumire asumía que los electores que votaron por ella fueron indígenas.

Hilaria Supa ya formaba parte de Unión por el Perú en 2005, y en su representación postuló en 2006, renunciando a este partido en setiembre de 2010 para formar parte del Partido Nacionalista Peruano, cuyo jefe –repetimos- es el actual presidente de la República. Es por este partido que en 2011 postuló al cargo de parlamentaria andina, cargo que finalmente obtuvo siendo así, actualmente, una de los cinco representantes de Perú ante el Parlamento Andino. Lo más llamativo de esto último, sin embargo, es que su elección se produjo en circunscripción única, ocupando el segundo lugar en la votación general<sup>559</sup>.

Antes de abordar el último proceso de elecciones generales llevado a cabo en Perú, debe recalcar un punto que, en nuestra opinión, es de gran relevancia. Como puede haberse ya percibido, las primeras congresistas indígenas han sido mujeres. Uno de los factores que creemos influyó a tal efecto, más allá de las características personales de cada candidata y las de los partidos políticos por los cuales postularon, fue la exigencia de la cuota de

---

<sup>558</sup> SUMIRE, María. Entrevista realizada por Ibis Liulla Torres. Disponible en <[http://gbgm-umc.org/global\\_news/full\\_article.cfm?articleid=4651](http://gbgm-umc.org/global_news/full_article.cfm?articleid=4651)>. [Consulta: 15-8-2012].

<sup>559</sup> La Ley No. 28360, Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino, exige que en este proceso electoral las listas de candidatos también cumplan con la cuota de género, existiendo asimismo la opción del doble voto preferencial en lista cerrada. Dicho esto, el triunfo de Hilaria Supa podría ser atribuido al juego de estos factores, más el voto de arrastre de Gana Perú en las elecciones presidenciales debido a la simultaneidad de los procesos. No obstante, tal como puede verificarse de la información publicada por el JNE, el uso del voto preferencial en este específico proceso fue bastante menor que el ejercido en el proceso congresal, de manera que quizás pesó más la ubicación de la candidata en la lista: Hilaria Supa fue incluida en el segundo de diez lugares.

género en las listas de candidatos al Congreso de la República, requisito que como se indicó, es exigido para dicho proceso desde el año 2001. Y es que desde la implantación de dicha cuota, la representación femenina en esta instancia del Estado se ha incrementado notablemente.

Deteniéndonos brevemente en este punto, advertimos dos cuestiones. La primera es que, reiterando, la legislación no ha establecido mandato alguno respecto al lugar en que deben ser ubicadas las candidatas en la listas. Pudiendo cuestionarse que una norma que exija ello podría vulnerar la autonomía de los partidos, también es verificable que, con independencia del tipo de proceso electoral, las candidatas suelen ser incluidas en las últimas posiciones, circunstancia que en un sistema electoral congresal a lista cerrada con cifra repartidora reduce sus posibilidades de elección<sup>560</sup>. No obstante esto, veremos que el incremento de representantes femeninas ha sido evidente, parte de lo cual también se debe al uso del voto preferencial.

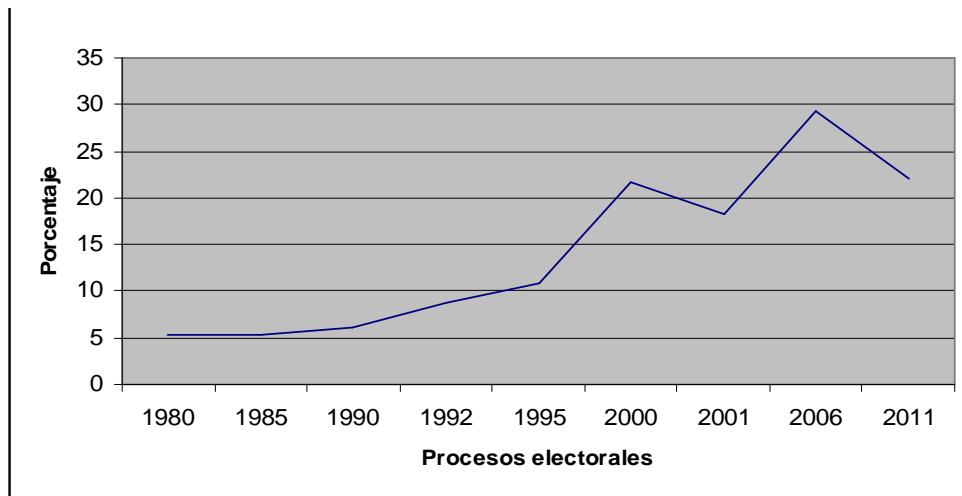
La segunda cuestión a comentar es que la cuota de género, con excepción de un solo proceso electoral, se aplica en todos aquellos que se desarrollan en el país, incluyendo cada una de las elecciones internas para elegir a los respectivos candidatos. Ese único proceso al cual no se aplica es el de la elección de presidente y vicepresidentes de la República, la cual, guiada por una fórmula de tres candidatos, no está incluida en la lista de procesos que la cuota es exigida.

Para la evaluación de los resultados de la aplicación de la cuota de género en el Congreso realizamos una comparación entre los porcentajes de mujeres elegidas antes de su aplicación y los registrados luego de ella. Con este fin, consideramos como punto de inicio las elecciones de 1980, año en que se reinstauró la democracia luego de dos décadas de gobierno militar, así como el hecho de que, establecida dicha medida en 1997, el primer proceso electoral congresal en que fue aplicada se realizó en el año 2000.

---

<sup>560</sup> Para verificar esta afirmación, Vid. JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Ubicación de las mujeres en las listas de candidatos. Elecciones Regionales y Municipales 2006.* Disponible en <[http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2\\_9.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2_9.pdf)>.

Gráfico 5. EVOLUCIÓN PARLAMENTARIAS ELECTAS 1980 - 2011



Fuente: VILLANUEVA FLORES, Rocío, 2003 – JNE. Informe Final Elecciones Generales 2011  
Elaboración propia

Centrándonos en los resultados del primer proceso en que se aplicó esta cuota, cabe decir que éstos fueron alentadores, pues el porcentaje de mujeres elegidas representó casi el doble del obtenido en la elección inmediatamente anterior. Sin embargo, lo característico del caso peruano en este tema parecer ser la irregularidad, pues en el proceso electoral del año siguiente dicha proporción disminuyó, en el del año 2006 se elevó -alcanzando un porcentaje muy cercano al establecido como cuota de participación en listas-, y en el último volvió a caer, a pesar de más de una década de vigencia de la medida.

Verificando que, sin cuota de por medio, los niveles de representación femenina durante los tres primeros procesos electorales legislativos analizados fueron similares, también comprobamos su significativo incremento en el sexto de ellos (año 2000), iniciada su vigencia. Para elaborar este gráfico, precisamos, hemos calculado la media de los resultados obtenidos en las elecciones de las dos cámaras existentes antes del establecimiento del Congreso unicameral, de modo que pudiera apreciarse la tendencia resultante. Ahora bien, si se observa la línea que se extiende hasta el quinto proceso, se tiene que aunque ella iba en aumento, lo era en proporciones mínimas, por lo que afirmamos que aun con el retroceso de las elecciones de 2001 y de 2011, el establecimiento de esta cuota tuvo resultados porcentualmente positivos: el porcentaje más alto alcanzado

sin cuota (1995) representó casi la mitad de porcentaje más bajo logrado con su aplicación (2001).

Para terminar con este punto, conviene recalcar que el porcentaje de mujeres finalmente elegidas ha sido siempre menor que la alícuota exigida legalmente (30%), siendo solo el proceso de 2006 el que registró un porcentaje realmente cercano (29.2%). Y es que el objetivo de la norma ha sido interpretado como restringido a la participación electoral –de allí que en este trabajo hayamos usado esta denominación para este tipo de medidas de acción afirmativa-, no garantizándose así ese 30%, principalmente debido a la falta de mandatos de posición.

Nos preguntamos entonces si la elección de las tres ex congresistas desde 2001 fue consecuencia de una identificación *principalmente* de género, en la que la identidad indígena fue solo secundaria, si fue efecto de exactamente lo contrario, o si se debió a una combinación de ambos factores, confluyendo en el voto preferencial. Si bien podemos tentar una respuesta parcial analizando el impacto de la cuota de género, admitimos que no tenemos certeza sobre una cuestión que parece solo puede ser respondida, sin temor a equivocaciones, indagando a cada elector por la razón de su elección.

### *Elecciones generales 2011*

Los resultados del último proceso de elecciones generales, fueron claramente diferentes a los de sus dos predecesores. En abril de 2011 el único indígena elegido fue varón y originario de la selva. Un *nativo*.

Eduardo Nayap Kinin postuló por Gana Perú –nombre con el que el Partido Nacionalista Peruano participó en el último proceso general- a fin de obtener una curul por la circunscripción de Amazonas, la misma a la que, de acuerdo con la distribución de escaños, le son asignadas 3 curules, por lo que también es una circunscripción electoral pequeña.

Según el *II Censo de Comunidades indígenas de la Amazonía peruana* de 2007 –sobre el que nos hemos dedicado *in extenso* apartados atrás-, Amazonas es el departamento del país en donde, proporcionalmente, se registra la mayor presencia indígena amazónica -Loreto es el



departamento en el que, numéricamente, habitan más *miembros* de comunidades nativas<sup>561</sup>, siendo también Amazonas, como se mostró en el Mapa 2, el departamento en el que la mayor parte de su territorio está habitado por dichos *miembros*, lo cual no significa, reiteramos, que representen la mayoría de la población departamental.

Si bien no puede hablarse de una alta concentración geográfica, al tratarse de una circunscripción pequeña, las posibilidades de que una minoría como la indígena selvática logre al menos un escaño a través de un representante suyo son menos reducidas que en otras circunscripciones de la Amazonía. Y esa posibilidad se concretó en 2011.

De acuerdo con el padrón electoral aprobado en 2011, Amazonas registraba 231,137 electores, los cuales debían elegir entre 9 organizaciones políticas (y 27 candidatos), cifra bastante menor que la registrada en Cusco en 2006, cuando aun no había sido aplicada la barrera electoral. Pues bien, como puede verse del Cuadro 11, Gana Perú inscribió su lista de candidatos por esta circunscripción ubicando a Eduardo Nayap en el último lugar.

**Cuadro 11. CANDIDATOS A CONGRESISTAS POR AMAZONAS (GANA PERÚ)  
ELECCIONES GENERALES 2011**

LISTAS Y CANDIDATOS

Región **AMAZONAS**

Partido Político **GANA PERU**

Buscar

Organización Política	Tipo Organización Política	Estado Lista	
GANA PERU	PARTIDO POLÍTICO	INSCRITA	
Cargo	DNI	Nombres y Apellidos	Estado
CONGRESISTA	09903703	JOSE ALFONSO MASLUCAN CULQUI	INSCRITO
CONGRESISTA	10423282	YSABEL TORRES RIVA	IMPROCEDEN
CONGRESISTA	08338898	EDUARDO NAYAP KININ	INSCRITO

Fuente: INFOGOB - JNE

<sup>561</sup> En efecto, según el censo de 2007, si bien en Loreto se registraron 105,900 miembros de comunidades selváticas, mientras que en Amazonas 52,153, estas cifras representan, respectivamente, el 11.8% y el 13.9% de la población total de cada uno.

Y el Cuadro 12 muestra cómo nuevamente el voto preferencial fue determinante en la reversión del orden impuesto por las cúpulas partidarias: Nayap Kinin resultó elegido en el primer lugar del partido.

**Cuadro 12. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR AMAZONAS (UNIÓN POR EL PERÚ)  
ELECCIONES GENERALES 2011**

Voto Preferencial				
Proceso Electoral:	ELECCIONES GENERALES 2011			
Tipo Proceso:	CONGRESAL			
Organización Política:	GANA PERU			
	AMAZONAS			
DNI	Nombres y Apellidos	Cargo	Votos	Resultado
06336896	NAYAP KININ EDUARDO	CONGRESISTA	17,558	ELECTO
09903703	MASLUCAN CULQUI JOSE ALFONSO	CONGRESISTA	16,051	NO ELECTO
10423282	TORRES RIVA YSABEL	CONGRESISTA	2,306	NO ELECTO

Fuente: INFOGOB - JNE

De hecho, el número de votos obtenidos por Eduardo Nayap por voto preferencial representó más de la tercera parte de los votos que obtuvo Gana Perú en toda la circunscripción (51,241), ocupando este partido la primera posición, con lo que así, este indígena autoidentificado, al igual que Paulina Arpasi en 2001, fue el más votado de la circunscripción por la cual postuló.

**Gráfico 6. ORDEN DE ELECCIÓN DE CONGRESISTAS POR AMAZONAS (todos los partidos)  
ELECCIONES GENERALES 2011**

AUTORIDADES ELECTAS				
Autoridad	Foto	Hoja Vida	Cargo	Organización Política
EDUARDO NAYAP KININ			CONGRESISTA	GANAPERU
HECTOR VIRGILIO BECERRIL RODRIGUEZ			CONGRESISTA	FUERZA 2011

Fuente: INFOGOB - JNE

El actual congresista pertenece a la etnia Awajún, etnia que de acuerdo con el censo de 2007 es la segunda con mayor población originaria selvática del país, asentada principalmente en Amazonas y en Loreto. Asimismo, el excandidato era miembro de AIDSESEP, la más grande organización autodefinida como indígena en Perú, la cual –como indicáramos en el sub-apartado 2.3- está conformada por federaciones cuyas bases se constituyen por un considerable número de comunidades awajún.

¿Cómo llegó este indígena a ser candidato por Gana Perú? En primer lugar debe indicarse que de acuerdo con las declaraciones de Fernando Ukumchum, dirigente de AIDSESEP citado líneas atrás, *“Las comunidades de cuencas son quienes promueven candidaturas; se trata de personas que han ocupado cargos en sus comunidades. No se trata de candidaturas individuales.”* (El subrayado es nuestro). De ahí que Eduardo Nayap manifestara que al acercarse a Gana Perú *“Les dije que yo era el candidato de las comunidades nativas y que me dieran un espacio.”*<sup>562</sup> Esto quiere decir que fue un candidato propuesto a AIDSESEP por las comunidades awajún, y fue como representante de esta organización que se acercó al mencionado partido político.

En lo que concierne a su elección dentro del partido, siguiendo la información que consta en su Declaración Jurada de Vida, la cual puede apreciarse en el portal institucional del JNE, Eduardo Nayap fue elegido candidato por los delegados de los comités del partido, una de las modalidades que la LPP reconoce para la elección de candidatos dentro de los partidos políticos. En la entrevista que le hicieramos en diciembre de 2011, nos informó que su acercamiento a Gana Perú se produjo sin que mediara afiliación alguna, de manera que su inclusión en lista se dio a título de *invitado*. Recalcando lo costosa que fue su inclusión en la lista interna de candidatos, este indígena ocupa actualmente el cargo de congresista en representación de dicho partido sin ser afiliado suyo.

¿Cómo así se decidió su ubicación en la lista de candidatos? El ahora congresista respondió: *“Bueno, lo solicité; hablé con los líderes nacionales ... también por mi currículum y mi historial académico. Yo quiero decirle que no fue fácil, no me dijeron que sí en el momento. Estuve en una lucha que sí, que no, hasta lograr mi inscripción. No fue fácil, créame.”*<sup>563</sup>

---

<sup>562</sup> NAYAP KININ, Eduardo. Entrevista ...

<sup>563</sup> *Ibid.*

Indicamos líneas atrás que si alguien pretende ser candidato en algún proceso electoral, tal como está diseñada la relación legal sociedad-organizaciones políticas en Perú, más importante que ser afiliado a un partido político e incluso tener conexión con sus bases es *tener llegada* a sus cúpulas, pues éstas tienen el monopolio de la decisión final de quiénes pueden serlo. El testimonio de Eduardo Nayap no hace nada más que confirmarlo: fue él quien se acercó a las cúpulas para *solicitar* su inclusión, ingresando a una fase de negociación, angustiosa para él. En el caso de los miembros de colectivos como el indígena, reiteramos, acceder a dichas cúpulas puede resultar más difícil atendiendo sobre todo a que no existen partidos étnicos en Perú y a la carencia de inclusión o al vago tratamiento del *tema indígena* en la agenda de las organizaciones políticas actuales.

Pero el acercamiento de Eduardo Nayap a los líderes nacionales y no a los regionales –si los hubiera habido- muestra una dificultad adicional en su meta de ser candidato: el centralismo político y económico que caracteriza al país también implicó para él obviar las eventuales instancias locales o regionales partidarias para tentar una curul departamental, de modo que aun cuando el cargo al cual aspiraba proyecta una imagen sub-nacional, para que su negociación fuera efectiva debía acudir a las cúpulas nacionales. Por consiguiente, el procedimiento interno –meramente convencional dado que aquí la ley no desempeña ningún rol- no fue en absoluto simple. Y en tanto el ámbito de relación de los indígenas con la sociedad mayoritaria y con el Estado, como hemos señalado, es básicamente local y departamental, una negociación –o más bien petición- como la desplegada por el ex candidato, al igual que la formación de partidos políticos, muestran una realidad subyacente: el esfuerzo de los indígenas para cumplir con objetivos que la ley avala los obliga a salir de su espacio natural de actuación. Un sacrificio mayor que el que puede padecer otro ciudadano no-indígena.

¿Qué puede decirse del electorado? El congresista admitió en la entrevista que su campaña estuvo dirigida esencialmente a la población awajún de Amazonas. *“Yo llegué 15 días antes de las elecciones a las ciudades y estuve 4 meses en mi tribu. Pero en la ciudad ya habían escuchado que había un candidato indígena pero no sabían cómo localizarme. Hablé por radio en la ciudad y me buscaron; en 15 días hicieron una campaña poderosa y gané 4,600 votos en la ciudad.”*

Aunque –como también se ha precisado ya- no puede asegurarse que vivir en la ciudad sea la característica de un no-indígena, la declaración del actual congresista ratifica que el electorado de un candidato autoidentificado indígena, como lo fue él desde el principio, puede ser heterogéneo. Y esa heterogeneidad así como su propia designación como candidato, en su opinión, se debieron fundamentalmente a su educación. *“Los demás hermanos y hermanas de mi tribu no han tenido los privilegios que yo tuve para poder capacitarse. En ese sentido, yo tuve más ventajas que ellos y me dí a conocer en el ambiente de los indígenas y en el de la ciudad. Eso jugó mucho a la hora de la selección que hicieron para que me inscribieran como candidato. O sea, pero ahorita viene cualquier persona, tendrá trabas porque no tiene las condiciones que yo tuve ... a la hora de jugar de igual a igual, mis hermanos van a estar en desventaja.”*<sup>564</sup>

Cerramos este apartado dando cuenta de dos hechos. El primero es que la postulación de los cuatro indígenas que desde 2001 hasta 2011 resultaron elegidos se produjo a través de partidos políticos más o menos nuevos. Perú Posible (1999), Unión por el Perú (1995) y el Partido Nacionalista Peruano, con el nombre de Gana Perú (2006) son organizaciones constituidas principalmente para postular en su momento a candidatos a la presidencia de la República, candidatos que en los últimos periodos resultaron triunfadores. En dicho orden, Alejandro Toledo Manrique (2001-2006), un autoproclamado *cholo terco*, y Ollanta Humala Tasso (2011-2016), un ex militar que durante sus dos campañas electorales, primero con Unión por el Perú y 5 años más tarde con el Partido Nacionalista Peruano (Gana Perú), fue vinculado con la izquierda. Esto significa que las organizaciones políticas más o menos consolidadas, con cierta trayectoria y, en algunas circunscripciones, con mayor fuerza electoral por tradición, no han conseguido –o no han pretendido con su falta de inclusión- que por su intermedio resultara elegido ningún indígena.

El segundo hecho que destacamos es que tres de los cuatro congresistas cuyos casos hemos abordado son originarios de la sierra, todos ellos vinculados además con la Confederación Campesina del Perú: dos de la CCP Cusco y una de la CCP Puno. En nuestra opinión, esto da cuenta del gran peso que tiene dicha parte de la población indígena

---

<sup>564</sup> *Ibid.* Aunque hemos advertido que en este trabajo no nos detenemos en el financiamiento económico de las campañas cuando analizamos los costos para lograr la formalización de una candidatura, es interesante pero sobre todo útil dar cuenta de que, de acuerdo con Eduardo Nayap, su campaña no fue sustentada con dinero dado que *“En la tribu no circula el dinero. Ellos me financiaron, sí, pero con yuca, plátano, camote, maíz, pollo, cuyes, patos ... No lo vendía; lo comía. Yo iba de un pueblo a otro y seguía con mi campaña. Allá la hospitalidad es gratuita y comía y dormía en cualquier lado. Entonces mi campaña fue gratuita...”*

peruana –además, como vimos, Cusco y Puno son dos de los cinco departamentos con mayor población originaria andina-, pero sobre todo del peso que mantiene la figura del campesino, siempre ligada al trabajo de la tierra, aunque con una presencia algo más notoria de identidad indígena en los últimos años, mostrada, por ejemplo, por las tres ex congresistas durante su permanencia en el Congreso. Ahora bien, en tanto Eduardo Nayap estuvo vinculado a AIDSESEP tenemos que, independientemente de si el acercamiento a los partidos estuvo respaldado o no organizativamente, en los cuatro casos estudiados, cada uno de los candidatos tuvo como soporte a organizaciones que en esta tesis hemos calificado de indígenas, siguiendo lo explicado en el apartado 2.4, organizaciones éstas que, cada una en su zona geográfica de origen –aun cuando actualmente hayan expandido su campo de acción-, son justamente las dos más importantes del país. Esto quiere decir, a nuestro juicio y tal como argumentáramos al finalizar el mencionado apartado, que sin la existencia de PÉ, en Perú, las organizaciones regionales-departamentales, al menos por ahora, son las que tienen mayores posibilidades de establecer coaliciones que además trasciendan el ámbito electoral.

## **CAPÍTULO 3. LOS INDÍGENAS ORIGINARIO CAMPESINOS Y SU REPRESENTACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BOLIVIA**

### **Introducción**

Teniendo en cuenta que nuestra mirada final en este trabajo intenta proyectarse hacia lo jurídico, podría suponerse que es suficiente la revisión de las normas aplicables en cada uno de los temas que trataremos. Sin embargo, tal como indicáramos en la Introducción, sabiendo que su emisión, e incluso su carencia, responden a contextos particulares, hemos incluido en esta tesis el estudio de algunos elementos que creemos básicos en la relación con dichos temas, y que escapan a un tratamiento exclusivamente jurídico. En este sentido, en el presente capítulo intentaremos seguir, en lo que corresponda, un esquema similar al desarrollado en el Capítulo 2, iniciándolo con las consideraciones que nos aproximan a la definición que en Bolivia se tiene de indígena.

Advirtiendo que para tal aproximación servirá de complemento el análisis de los indicadores del censo de 2001 para cuantificar a la población indígena (sub-apartado 3.2.1), resumiremos algunos de los hechos a los que se atribuye la afirmación identitaria originaria en Bolivia (sub-apartado 3.1.1), la cual incluye su dimensión colectiva. Adelantamos que en este resumen son dos los hechos que destacan, si bien no son los únicos: la Revolución de 1952 y la movilización de las organizaciones indígenas, propulsada –pero no iniciada– fundamentalmente por el Katarismo, y consolidada por organizaciones más recientes. Dada su repercusión en la historia indígena contemporánea boliviana, ambos fenómenos serán mencionados a lo largo del presente capítulo, aunque solo en virtud de algunas de sus características.

### **3.1 ¿QUIÉN ES INDÍGENA EN BOLIVIA?**

Para dar respuesta a esta pregunta presentamos a continuación algunas notas en torno a ciertos fenómenos y episodios concretos que creemos han contribuido en las últimas décadas a la consolidación de la identidad indígena boliviana, condicionando, a la par del C169 OIT, dicha definición. Partiendo de la Revolución de 1952, X. Albó y F. Barrios afirman que, solo con ella, *“la conciencia de ser parte real de la ‘Nación Boliviana’ se amplió al*

conjunto de la población boliviana, dando fin al ‘Estado sin nación’ del siglo XIX.”<sup>565</sup> Esto debido a que “se prioriz(ó) la unidad y potenciamiento del Estado central frente a (a) la polarización étnica, (b) los regionalismos y (c) las periferias olvidadas.”<sup>566</sup> El conjunto de medidas entonces adoptadas lleva a estos autores a tal conclusión: la nacionalización de los principales recursos del Estado pasó a copar la mayor parte de la producción nacional, fortaleciendo el sentido de nación-estado; la ampliación de la participación política (voto universal, sindicatos, brigadas parlamentarias mineras y campesinas, etc.), aunque a través del centralismo partidario del Movimiento Nacionalista Revolucionario, en adelante MNR, y del Estado; la campesinización y sindicalización de los indígenas, sobre todo los andinos, a través del carácter nacional unitario de las principales organizaciones sociales nacionales, fundamentalmente la Central Obrera Boliviana, recuperando además parte de las tierras indígenas con la Reforma Agraria; y la imposición de la nueva ideología del Estado mestizo, intentando diluir las diversidades étnico culturales. Sobre esto último, los autores agregan que implicó la implantación de “un único molde organizacional de derechos políticos, el liberal, en medio de una sociedad portadora de otros sistemas tradicionales de organización política y de selección de autoridades que quedaban borradas como mecanismos eficientes para el ejercicio de prerrogativas políticas.”<sup>567</sup>

Con este antecedente, la conciencia indígena reemergió en la década del sesenta, primero con el Katarismo aymara y hegemonizado después por la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, en adelante CSUTCB. Desde entonces se planteó explícitamente el estado plurinacional, lo que sugiere que algunos grupos indígenas ya se consideraban naciones. Por su parte, los pueblos indígenas de tierras bajas –entiéndase del Oriente, de la Amazonía y del Chaco bolivianos- fueron aglutinándose en sus organizaciones durante la década del ochenta, principalmente en torno a la Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia, en adelante CIDOB, logrando madurez con la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*, de 1990. Ya con las celebraciones de 500 años de resistencia en 1992, se inició una aproximación más efectiva entre los PPII de todo el país, además de con las más representativas de Ecuador, siendo a principios del año 2000 cuando se

---

<sup>565</sup> ALBÓ, Xavier; y, BARRIOS, Franz. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia. La Paz, 2007, p. 36.

<sup>566</sup> *Ibid.* Loc. Cit.

<sup>567</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 25. Como es sabido, Álvaro García Linera es el actual Vicepresidente de la República de Bolivia.



cohesionaron para plantear una agenda común, opositora al modelo político y de desarrollo vigente.

El Katarismo fue el movimiento más influyente de las últimas décadas en la definición y enriquecimiento de la identidad indígena general en Bolivia. Su desarrollo dio lugar a que en la segunda mitad de la década del ochenta e inicios de la del noventa se produjera una renovación de los discursos políticos que consideraba la reforma del Estado de tal modo que “*las demandas y las formas de pensar la igualdad pasaran del ámbito de lo socioeconómico al ámbito de las culturas y las identidades.*”<sup>568</sup> Aunque sobre este movimiento expondremos algo más en el apartado 3.3, cabe adelantar que en su denominada *Tesis Política* de 1983<sup>569</sup>, la cual articuló distintas tendencias kataristas, se desafió la forma en que fue planteada la integración del indio desde la Revolución de 1952.

En la afirmación indígena existente en el país también tiene peso importante la pervivencia de instituciones y organizaciones ancestrales. El reconocido antropólogo y abogado Ramiro Molina sostiene al respecto que “*siempre ha habido sangre y fuego en nuestros países, pero en el caso de Bolivia, las entidades de cohesión y agrupamiento, el ayllu, la marka, a diferencia de Perú, no han sido tocadas. O quizás un poco sí, pero con la Reforma Agraria del 52 hubo un regreso a su primer control territorial.*”<sup>570</sup> En este sentido también se pronuncia L. Brooke cuando afirma que “*Durante y después de la Guerra del Pacífico, el Estado boliviano retuvo ... la tenencia corporativa de la tierra y las castas mucho más tiempo que las demás repúblicas*”<sup>571</sup>, de manera que, manteniéndose la tierra dentro de la esfera de dominio de las comunidades, reunidas en sus instituciones originarias, la identidad no resultó debilitada con la misma intensidad como en otros países.

---

<sup>568</sup> TAPIA, Luis. *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: Muela del diablo, 2006, p. 59.

<sup>569</sup> Como recoge Fernando Garcés, la primera formulación de la CSUTCB apareció en la tesis política de su Segundo Congreso Nacional, en 1983: “*Nuestra historia nos enseña que podemos desarrollar una lucha unitaria de todos los oprimidos del campo, pero respetando la diversidad de nuestras lenguas, culturas, tradiciones históricas y formas de organización y de trabajo ... La CSUTCB debe convertirse en expresión cada vez más fiel y unitaria de esta diversidad. Esta consigna tiene también proyecciones en el plano político ... queremos una liberación definitiva y la construcción de una sociedad plurinacional y pluricultural que, manteniendo la unidad de un Estado, combine y desarrolle la diversidad de la naciones aymara, qhechwa, tupiguaraní, ayoreode y todas la que la integran.*” (El subrayado es nuestro). Citado por GARCÉS, Fernando (comp.). *El Pacto de unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz, 2010, p. 68.

<sup>570</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Investigador. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

<sup>571</sup> LARSON, Brooke. *Op. Cit.*, p. 37.

Aunque no es objeto de este trabajo, es conveniente apuntar que otro tipo fuerte de identidad en el país, respaldado por su capacidad movilizadora en el espacio político, más allá de su visibilidad en el espacio público, es también el regionalista, cuyo ejemplo más claro es la contraposición *colla/camba*. Al respecto, en un sentido amplio, como manifiestan Claudia Peña y Alejandra Boschetti, ambos son “*términos geográficos y culturales aplicados a las personas provenientes del oriente (camba) y del occidente (colla, habitante del Collasuyo o del Collao, señorío aymara preincaico ubicado a orillas del Lago Titicaca) de Bolivia (existiendo) al interior de ambos grupos una gran rivalidad étnica.*”<sup>572</sup>

De acuerdo con las citadas autoras, la región oriental fue conceptualizada en la Colonia y permaneció durante buena parte de la era republicana como una zona marginal y subestimada, como sucedió con todos los territorios y pueblos que quedaron fuera del eje minero occidental exportador. La situación fue cambiando con el tiempo pero sobre todo desde la década del ochenta, reforzándose a partir de 1985, con la caída de la minería, un doble regionalismo departamental antes establecido entre La Paz y Chuquisaca (cuya capital es Sucre y que es, a su vez, la capital constitucional del Estado boliviano), y desde entonces, en base al mayor potencial económico que con el *Estado del 52* adquirió Santa Cruz, entre éste y La Paz, provocando una reinterpretación de otras diferencias históricas de larga data y consolidando el nuevo giro que tomó el antagonismo *colla-camba*.

Estas autoras sostienen que la región oriental tiene dos historias<sup>573</sup>: la primera gira en torno al eje Estado-región y se basa en el principio de que esta relación –siempre tensa y conflictiva- explica por sí sola el surgimiento de los líderes, de las reivindicaciones y de las diferentes etapas de desarrollo, con un consiguiente carácter autonomista e independiente generando incluso el surgimiento de la idea, entre los cambas, de conformar una nación. La segunda tiene como eje a los PPII, relegados dentro de la misma región en tanto minoría numérica pero con una capacidad organizativa con proyección nacional capaz de ser importante, cuestión que quedó demostrada en 1990 cuando

---

<sup>572</sup> PEÑA CLAROS, Claudia; y, BOSCHETTI, Alejandra. *Oriente. Desafiar el mito camba-colla interculturalidad, poder y resistencia en el Oriente boliviano*. V. 2. La Paz: Fundación UNIR, 2008, Serie de investigaciones sobre identidad en las regiones de Bolivia p. 154.

<sup>573</sup> *Ibid.*, p. 302.

emprendieron la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*<sup>574</sup>, la cual representa un punto de quiebre en la historia de las movilizaciones indígenas de Bolivia.

Así, las tensiones políticas desarrolladas en el país en las dos últimas décadas no solo se derivan de la movilización indígena sino también de la oposición regionalista liderada por Santa Cruz, fortalecida durante la década del setenta entre las élites agro-empresariales y que, apelando a reivindicaciones autonomistas, llegaron en el año 2008 a plantear la formación de su propio Estado. De ahí que para algunos autores como Rodrigo Mogrovejo<sup>575</sup>, aunque la configuración primera de este movimiento puede sustentarse en lo regional, su aspecto más radical descansa en lo anti-indio, en lo *anti-colla*.

### 3.1.1 LO INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINO

Según Rossana Barragán<sup>576</sup>, *indio* fue el término colonial empleado en Bolivia, mientras que *indígena* empezó a utilizarse desde los decretos de Bolívar, introduciéndose este término, por primera vez a nivel constitucional, recién iniciado el siglo XX. Concebido fundamentalmente como tributario y exento de reclutamiento militar, esta imagen cambió entre la élite gobernante a partir del empleo del idioma como criterio de definición, y ya en el decenio de 1920 emergió una nueva concepción que lo identificaba también como campesino y no solo tributario.

De acuerdo con X. Albó<sup>577</sup>, con anterioridad a la reforma de 1953, los aymaras, habitantes indígenas de tierras altas<sup>578</sup>, hablaban de nación *originaria*, y posteriormente muchos grupos reafirmaron su condición complementaria de campesinos. El empleo de *originario* fue impulsado con mayor fuerza por los dirigentes de la CSUTCB –recordemos que esta organización absorbió al Katarismo- y se fortaleció durante los debates con los dirigentes

---

<sup>574</sup> Aunque sobre esta marcha nos detendremos brevemente en el apartado 3.3, adelantamos que como producto de ella se logró la emisión de normas que reconocieron, por primera vez, el derecho al territorio indígena.

<sup>575</sup> MOGROVEJO MONASTERIOS, Rodrigo Julián. Modelo político y económico de Evo Morales y la nueva Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia. *Revista de Estudios Jurídicos*, Núm. 10, Segunda Época, (2010), p. 190.

<sup>576</sup> BARRAGÁN, Rossana. Categorías e identidades en permanente definición. En: ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.). *Op. Cit.*, p. 206.

<sup>577</sup> ALBÓ, Xavier. Entrevista ...

<sup>578</sup> Por cuestiones prácticas, en este trabajo seguimos la terminología empleada en Bolivia en los temas que nos ocupa y por tanto, reproducimos la diferencia denominativa que se da entre *tierras altas* y *tierras bajas*: las primeras referidas a las ubicadas básicamente en el Altiplano; las segundas, a las localizadas en la extensa Amazonía, en el Oriente y en el Chaco.

de la CIDOB desarrollados en el marco del proyecto de Ley indígena para el Oriente, en 1991. Allí se expresó como término alternativo a *indígena*.

Con el *Estado del 52*, en el idóneo marco del proceso de reforma agraria –al igual que en Perú-, se adoptó el término *campesino* como parte del lenguaje sectorial referido al trabajo agrícola. Pero de la lectura de la ley respectiva, aprobada en agosto de 1953 por Decreto Ley No. 3464<sup>579</sup>, se tiene que no solo dicho término fue empleado sino que también lo fue *indígena*, pudiendo encontrarse referencias a ambos términos a lo largo del texto. No hubo pues una sustitución como la ocurrida con la Ley de Reforma Agraria peruana.

La Ley de Reforma Agraria también admite que el campesino puede denominarse *originario* o *agregado* (Artículo 123), reconociendo a su vez que uno de los tipos de comunidad campesina era la comunidad indígena, la cual, de acuerdo con ese mismo artículo, estaba compuesta por las familias de los campesinos que son “*propietarios de un área legalmente reconocida como tierra de comunidad, en virtud de títulos concedidos por los gobiernos de la Colonia y la República o de ocupación tradicional”*, rigiéndose por sus instituciones propias (el subrayado es nuestro).

Esta última norma merece ser comentada. Al establecerse la comunidad indígena como una modalidad de comunidad campesina, en nuestra opinión, la ley parece haber concebido que no se podía ser originario –entiéndase indígena- sin dejar de ser campesino. De esta forma, individual y colectivamente, si bien no hubo sustitución, el término privilegiado era *campesino*. Asimismo, el reconocimiento de las tierras de las comunidades indígenas, eventualmente derivado de títulos coloniales o de la ocupación tradicional, sustenta la afirmación de Ramiro Molina sobre el retorno al primer control territorial de los indígenas bolivianos, dando lugar a la recuperación o fortalecimiento de la –repetimos- principal fuente de identidad indígena colectiva.

Es comprensible entonces que, como también ha sucedido en varios países de América Latina, el proceso de aprehensión de identidad de los indígenas en Bolivia haya tenido un

---

<sup>579</sup> El preámbulo de esta norma señala “*Que, los Incas en la época precolonial, no obstante el escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la técnica rudimentaria que caracterizaba su régimen económico, aseguraron a su pueblo la satisfacción de sus necesidades, conservando las formas de apropiación y cultivo colectivo de la tierra, organizando una administración previsoras y regulando la producción y el consumo.*” Esta invocación a un pasado compartido es algo que difícilmente puede encontrarse entre las normas peruanas del pasado o del presente siglo. Ni siquiera en la ley peruana de reforma agraria de 1969, derivada de una dictadura nacionalista.

fuerte ancla en el autorreconocimiento como campesinos, con demandas propias del sector que se unificaron en el respeto al trabajo en la tierra y en su derecho a la posesión/propiedad sobre ella. Las demandas por el respeto a la cultura, y posteriormente por el respeto como pueblo, son una fase más en este proceso, entendiéndose así que X. Albó afirme que con el tiempo *campesino* haya llegado a ser el término más utilizado por la sociedad boliviana, dejando de relacionarse intrínsecamente con dicho papel para referirse principalmente “*al origen rural y étnico, independientemente de la ocupación actual*”<sup>580</sup>. De este modo, en la actualidad es un eufemismo; una forma *más suave* y aceptada de decir *indio*, de manera que, socialmente, indio = indígena = campesino.

La vigente Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, en adelante CPE, congrega todas estas etiquetas en el término *naciones y pueblos indígena originario campesinos* (Artículos 2 y 3), provocando diversas interpretaciones sobre la definición que ha de desprenderse de él. La interpretación más simple es que “*ese término largo tiene como eje central que el campesino está subordinado a lo indígena.*”<sup>581</sup> Es decir, no existiría más el privilegio que sobre *campesino* se daba con la Ley de Reforma Agraria. De hecho, podría argumentarse que éste “*no puede invocar este término separado de originario e indígena.*”<sup>582</sup> Y esto no significaría que un campesino siempre ha de ser indígena, sino solo que si no lo fuera, no estaría protegido por la CPE respecto a los derechos específicos que se reconocen, en virtud de tal pertenencia, a los integrantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en adelante NPIOC.

¿El indígena podría invocar esta condición de forma separada a la de campesino? Creemos que sí. El Artículo 3 CPE, al enumerar los componentes de *la nación boliviana*, incluye, junto a las NPIOC, a las comunidades interculturales, las cuales son concebidas en Bolivia como las poblaciones de diverso origen étnico y lingüístico como consecuencia de la colonización y la migración, encontrándose entre ellos los mestizos y los indígenas ciudadanos. Tratándose entonces de colectivos diferenciados por la propia CPE, se ha entendido que los derechos que se reconocen a las NPIOC no deberían alcanzar a los indígenas urbanos, concepción con la que no concordamos debido a que, en tanto a las NPIOC se le reconocen derechos específicos, dada su particular condición, sería totalmente restrictivo definir a

---

<sup>580</sup> Citado por ARNOLD, Denise. *Op. Cit.*, p. 38.

<sup>581</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

<sup>582</sup> *Ibid.*

alguien como indígena solo si reside en zonas rurales. Ahora bien, veremos más adelante que las leyes electorales no han tomado en cuenta a dichos indígenas para el goce de derechos colectivos particulares.

Podría pensarse que extraer el significado de *cada* palabra que compone la expresión *indígena originario campesino* sería conveniente para identificar su sentido. No obstante, es aquí mismo donde se encuentra la característica más importante de la regulación constitucional en este tema: la unidad denotativa de la frase. Porque, como afirma X. Albó, dicha expresión tiene carácter unitario, de forma que no es pertinente descomponer y analizar cada uno de sus términos por separado. Esto es ratificado por la Ley No. 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, cuyo Artículo 43 dispone que lo indígena originario campesino es un concepto indivisible que identifica a los pueblos y naciones de Bolivia que tienen por “*elemento aglutinante ... a la existencia precolonial. Lo demás obedece a la lógica más inclusiva de yuxtaponer diversos términos preferidos por uno u otro sector popular sin pretender acuñar otro concepto nuevo, más abstracto y quizás más sofisticado pero menos inteligible para las bases.*”<sup>583</sup> Menos inteligibles, cuando no ajenos. De esta manera, de la unidad denotativa se pasa a otra: la unidad connotativa.

Con este orden de ideas, ha de comprenderse que, en efecto, no todo campesino puede ejercer los derechos reconocidos a las NPIOC pues se goza de ellos no por tener tal condición sino por un hecho definitivo, la existencia (o más bien descendencia) precolonial, además de la descripción que el C169 OIT incluye a tal efecto. Esto no impide, empero, que reconozcamos también que no le falta razón a Carlos Toranzo cuando sostiene que habiéndose empezado con la división de campesinos de originarios e indígenas, ahora surge la idea de indígena originario campesino, “*sin comas ni guiones*”<sup>584</sup>, borrando las huellas históricas reales de la transición conceptual o intelectual del indio al campesino, y de éste a lo originario.

---

<sup>583</sup> ALBÓ, Xavier. Muchas naciones en una. En: ROJAS ORTUSTE, Gonzalo (coord.). *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES, 2009, p. 87.

<sup>584</sup> TORANZO, Carlos. Repensando el mestizaje en Bolivia. En: ROJAS ORTUSTE, Gonzalo (coord.). *Ibid.*, p. 53.

### 3.1.2 LA (AUTO)CALIFICACIÓN COLECTIVA. NACIONES, PUEBLOS, COMUNIDADES, SINDICATOS Y AYLLUS

Definido cómo en este trabajo entendemos a lo *indígena originario campesino*, corresponde acercarnos a evaluar su proyección colectiva. Sin asumir como definitorio lo que las normas establezcan, el punto de partida que creemos conveniente para ello es el resumen –al igual que en el Capítulo 2- de lo que las Constituciones de Bolivia han consignado para identificar al colectivo indígena desde que fuera erigida como república independiente en 1825 (la primera Carta constitucional fue promulgada al año siguiente).

El desarrollo de esta tarea nos llevó a descubrir que la primera Constitución boliviana que hizo alguna mención del colectivo indígena fue la promulgada en 1938, es decir, más de un siglo después de haberse librado del colonialismo, y muchos siglos después de saber que dicho grupo constituía el grueso de su población.

**Cuadro 13. TÉRMINOS EMPLEADOS POR NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL SOBRE INDIVIDUOS Y COLECTIVOS INDÍGENAS**

LEYES DE INDIAS También aplicable a Perú	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 1938	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 1967	REFORMA CONSTITUCIONAL 1994	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO 2009
Pueblos de indios  1569: República de indios y República de españoles          Individuo = indio	Comunidades indígenas <sup>585</sup>          Individuo = campesino	Comunidades campesinas          Individuo = campesino	Pueblos indígenas, comunidades indígenas, comunidades campesinas, asociaciones y sindicatos campesinos <sup>586</sup>          Individuo = indígena/campesino	Principalmente naciones y pueblos indígena originario campesinos. Pero también comunidad indígena originario campesina y comunidad campesina          Individuo = indígena originario campesino

Elaboración propia a partir de la revisión de las Constituciones Políticas de Bolivia

<sup>585</sup> De la lectura de quienes suscribieron la Constitución se tiene que entonces existía el Ministerio de Educación, Bellas Artes y Asuntos *indígenales*. Las Constituciones de 1945 y de 1947 repitieron textualmente las normas mencionadas, con la única diferencia de que en la Constitución de 1945, el ministerio correspondiente pasó a llamarse Ministerio de Educación, Bellas Artes y Asuntos *indígenas*.

<sup>586</sup> Si bien los sindicatos son formas de organización de las comunidades, son incluidos en este cuadro debido a que, como se verá en unas líneas más adelante, son identificados por algunos sectores de la sociedad como comunidades propiamente dichas.

Las tres únicas normas de la Constitución de 1938 referidas al indígena se encontraban reunidas en una sola sección (la decimonovena) bajo el título *Del Campesinado*. En ella se reconoció la existencia legal de las comunidades indígenas (Artículo 165), se estableció que la legislación indígena y agraria debían considerar las peculiaridades de cada región del país (Artículo 166), y que la educación del campesino debía tener un carácter integral (Artículo 167). De esta forma, el individuo indígena fue identificado como campesino mientras que el colectivo como comunidad indígena, ligados ambos a la agricultura con su correspondiente condición laboral. De ahí que el Artículo 124 estableciera que “*El Estado dictará medidas protectoras de la salud y de la vida de los obreros, empleados y trabajadores campesinos ...*”, con lo que esta carta constitucional habría sido el antecedente normativo de la identificación denominativa entre campesino e indígena producida 15 años después con la Ley de Reforma Agraria.

La regulación del tema indígena fue más explícita con la Constitución de 1967, encontrándose ya vigente aquella ley. Con un nuevo modo de clasificación y ubicación de las normas constitucionales, esta carta incluyó al régimen agrario y campesino entre los regímenes especiales, elevando a rango constitucional la denominación *comunidad campesina* (Artículo 168), “estableciendo” el derecho del campesino a la dotación de tierras (Artículo 166), y garantizando la existencia de propiedades comunarias (Artículo 167) y de las organizaciones sindicales campesinas (Artículo 171).

En lo concerniente a la reforma constitucional de 1994, cabe decir que representó –como se explicará más adelante- el inicio del camino que culminó con la vigente Constitución de 2009, al añadir normas específicas que, entre otras cosas, proclamaban reconocer, respetar y proteger “*los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen ...*” (Artículo 171.I)<sup>587</sup>. Simultáneamente a este reconocimiento del colectivo como *pueblos indígenas*, se incluyeron las etiquetas *comunidades indígenas* y *comunidades campesinas*, reflejándose esto a nivel legal. Un ejemplo es la Ley de Participación Popular de 1994, la cual estableció que su destinatario –las Organizaciones Territoriales de Base- se expresaba a través de las comunidades campesinas y pueblos indígenas.

---

<sup>587</sup> Sin embargo, manteniendo la lógica de la anterior Constitución, guiada ésta por la reforma política de 1953, la reforma insistió en considerar al sindicato como una forma de organización de las comunidades, aunque ampliando el reconocimiento de la personalidad jurídica a las propias comunidades indígenas, a las comunidades campesinas, y a las asociaciones campesinas (Artículo 171.II).



Al igual que la reforma constitucional, esta ley no hace alusión a alguna diferencia entre los significados de dichos términos, siendo su reglamento (Decreto Supremo No. 24447, de diciembre de 1996) y el Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base (Decreto Supremo No. 23858, de septiembre de 1994) los que introdujeron definiciones distinguibles: Pueblo indígena es aquella colectividad que tiene las consabidas características que identifica el C169 OIT (Artículo 1.II.a Reglamento OTB) y está compuesto, entre otros, por el ayllu y la comunidad indígena; Comunidad indígena es la unidad básica de organización social y territorial de los pueblos indígenas (Artículo 2 Reglamento de la Ley de Participación Popular); y Comunidad campesina es *“la unidad básica de la organización social del ámbito rural, que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales.”* (Artículo 1.II.b Reglamento OTB - el subrayado es nuestro). Sujetándonos a una interpretación literal, podría decirse que las comunidades campesinas no necesariamente conforman pueblos indígenas o no necesariamente coinciden con comunidades indígenas, e incluso que sus integrantes no son indefectiblemente indígenas. Y así sucede en Perú.

Tenemos entonces que, constitucionalmente, aunque hayan variado los adjetivos, *comunidades* es la etiqueta que aparece en todas las Constituciones de Bolivia desde 1938. Pero no debemos olvidar que mientras en la década del cincuenta los aymaras ya hablaban de constituir una nación originaria, los grupos indígenas de tierras bajas decían constituir pueblos, y los localizados en la ceja de selva hablaban de conformar comunidades. La Constitución de 2009 reúne pues estas etiquetas para asumir una expresión cohesionante, *naciones y pueblos indígena originario campesinos*, obviando en ella precisamente a la que constitucionalmente había venido siendo repetida: comunidades.

En cuanto a las unidades de organización de los grupos indígenas bolivianos es de destacar al ayllu, el cual es asumido como el bastión de la resistencia a la asimilación europea, una entidad aglutinadora de pequeñas comunidades o instancias vecinales cuya pervivencia ha servido de plataforma para la reconstitución de unidades político-territoriales como la marka y el suyu<sup>588</sup>, pero sobre todo como fuente de identidad indígena. Los sindicatos, por

---

<sup>588</sup> La *marka*, en sentido andino y al menos en tiempos incaicos, era una unidad territorial dominada por el lugar sagrado llamado *waka*, y en ella se asentaba una comunidad de ayllus. Dos o más *markas* formaban los *suyus*. Los *suyu* o *suyo* fueron regiones que en su fase final formaron parte del imperio incaico (Tahuantinsuyu: cuatro *suyos*): Chinchaysuyu (al occidente del imperio, en las actuales costas peruana y ecuatoriana), Antisuyu

su parte, son formas de organización de las comunidades fortalecidas durante el proceso de reforma agraria al otorgárseles la representación legal de dicho campesinado organizado, teniendo así la capacidad de actuar como mediadores ante las autoridades gubernamentales.

Nos detenemos en el ayllu y en el sindicato debido a que su relación ha sido fuente de elogios y reproches. En cuanto a lo primero, al sindicato se le atribuye el mérito de haber logrado que *“el líder sindical agrario no solamente se (haya convertido) en un representante del sector ... sino que además (haya llegado) a ser una autoridad dentro de la comunidad, con mucho del resplandor y la relevancia de la que gozaban en el pasado las autoridades de la comunidad andina tradicional.”*<sup>589</sup> Y es que frente a la desaparición de la autoridad del hacendado como producto de la reforma agraria, se constituyó un gobierno territorial local con varias de sus atribuciones pero en una ubicación social opuesta. En muchos lugares de tierras altas ello implicó o fue acompañado de la reconstitución de los ayllus, reflejándose una combinación particular de lucha de clases y de comunidades andinas que así reformulaban su relación con el Estado. Sin embargo, de acuerdo con el historiador aymara Esteban Ticona<sup>590</sup>, el sindicalismo campesino ha servido de fachada para el control, fraccionamiento y neutralización de la población indígena bajo la cooptación e incorporación, principalmente del MNR, de sus demandas vinculadas a la nueva ciudadanía. En el mismo sentido se pronuncian María Eugenia Choque y Carlos Mamani al afirmar que el sindicato ha presentado una *“naturaleza subordinada a la estructura prebendal construida por el MNR en su búsqueda de reemplazar las estructuras del poder gamonal a través de un clientelismo de tipo político.”*<sup>591</sup>

---

(que incluía Cusco, la capital imperial, y la sierra central de Ecuador, de Perú y de Bolivia), Contisuyu (sierra sur del actual Perú) y Collasuyu (la más amplia al incluir la sierra sur del actual Perú, el actual territorio chileno, todo el altiplano peruano y boliviano, y el norte de la actual Argentina). *“Un suyo tiene un sistema de autoridad, de poder. La representación a nivel de suyo tiene en muchos lugares aun una forma precaria. En algunos lugares está mejor, a veces a nivel de marka nomás. Pero esto no significa que niveles inferiores de marcas y ayllus no existan hoy en control efectivo territorial, con una ley propia, con un derecho consuetudinario fortalecido.”* MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

<sup>589</sup> RAGALSKY, Pablo. *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. 2ª ed. La Paz: CEIDIS/CESU-UMSS/CENDA y Plural editores, 2007, p. 93.

<sup>590</sup> TICONA ALEJO, Esteban. La representación de los pueblos indígenas-campesinos en la política boliviana. En: PNUD-BOLIVIA, FUNDACIÓN BOLIVIANA PARA LA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA, INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. *La representación política en Bolivia. Tendencias y desafíos*. La Paz: PNUD, 2006, p. 70.

<sup>591</sup> CHOQUE, María Eugenia; y, MAMANI, Carlos. Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: el movimiento indio en los Andes de Bolivia. *Journal of Latin American Anthropology*. Núm. 6, (2001), p. 210.

En la práctica, los conflictos entre el ayllu y el sindicato persisten debido a que este segundo mantiene una carga ideológica de modernidad y progreso que establece distancias históricas frente a aquella organización originaria. X. Albó opina que ello se ha producido sobre todo en Cochabamba, La Paz y Chuquisaca, en el contexto de la reforma agraria, y a pesar de que, según él, el sindicato es “*el nombre moderno de comunidad. Sindicato campesino y comunidad simplemente ‘es la misma chola con distinta pollera’*. Se trata de la organización de siempre por mucho que tengan nombres sofisticados como secretario general, secretario de relaciones, secretario de prensa y propaganda, etc...”<sup>592</sup>

Pero no se trata de entidades iguales. La *reconstitución del ayllu* iniciada en la década del noventa en numerosas provincias del país –los casos emblemáticos corresponden a la provincia de Ingavi, departamento de La Paz- se produjo justamente en virtud de la revaloración del ayllu como institución básica de la vida indígena en los Andes y de la constatación de la situación en que se hallaban sometidos los PPII. A este respecto es oportuno apuntar que un factor importante en dicho proceso fue el esfuerzo institucional del Taller de Historia Oral Andina, respaldado “*en el marco de lo “pluri-multi” de parte del Gobierno del MNR y la vicepresidencia del aymara Víctor Hugo Cárdenas.*”<sup>593</sup>. De este modo, “*la identidad se reconstituye en la memoria, y la memoria reconstituye la unidad comunal y étnica*”<sup>594</sup>, configurando todos estos hechos el antecedente de la creación, en 1997, del Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu, en adelante CONAMAQ.

No obstante lo expuesto, a nuestro juicio, la etiqueta con mayores efectos simbólicos empleada por los indígenas bolivianos ha sido *nación*, razón por la que tomamos en cuenta a continuación el alcance que tiene actualmente en Bolivia, atendiendo la regulación de la vigente CPE. Antes es conveniente insistir en que en la inclusión de la expresión *naciones y pueblos indígena originario campesinos* ha influido especialmente el proyecto de *nación aymara*, un proceso de unificación y de articulación política y de identidad común que, “*según los investigadores, no fue formado antes del dominio quechua impuesto y organizado por el imperio incaico, ni después de la independencia ... es un proyecto político básicamente*

---

<sup>592</sup> ALBÓ, Xavier, y GALO, Ramón. Op. Cit., p. 106. Nótese que, en este contexto, la comunidad es equiparada al ayllu.

<sup>593</sup> ARNOLD, Denise Y. La cartografía como instrumento en la construcción de identidades regionales. En: *Altiplano ¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano ...*, p. 171.

<sup>594</sup> CHOQUE, María Eugenia; y, MAMANI, Carlos. Op. Cit., p. 218.

articulado por el discurso katarista.”<sup>595</sup> Este discurso ha sido clave en la consolidación de la identidad aymara<sup>596</sup>, la cual, a decir de Á. García Linera, “ha creado, desde décadas atrás, élites culturales capaces de dar pie a estructuras discursivas con la fuerza de reinventar una historia autónoma que ancla en el pasado la búsqueda de un porvenir autónomo ... (es) la única identidad de tipo nacionalitaria indígena en la actualidad.”<sup>597</sup>

Partimos entonces de lo establecido por el Artículo 3 CPE: “La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.” (El subrayado es nuestro).

Respecto de lo que literalmente se desprende de esta norma, tenemos dos comentarios. El primero está relacionado con la conformación de la *nación boliviana*: bolivianos, bolivianas, naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y comunidades afro. Es decir, deberíamos entender que la nación boliviana está compuesta, entre otros colectivos, por varias naciones. El segundo comentario versa sobre la identidad que textualmente parece establecerse entre nación boliviana y pueblo boliviano.

En la cuestión de la conformación de la nación boliviana por otras naciones -las NPIOC-, X. Albó señala que “El nombre de nación no asume ninguna división; es mucho más de lo que esas categorizaciones genéricas externas nos dicen.”<sup>598</sup> Esta afirmación encuentra respaldo en el hecho de que, desde la década del ochenta, los dirigentes indígenas proclives al Estado plurinacional han manifestado que un reconocimiento de esta clase no debería ser asociado con la intención de fragmentar al Estado boliviano<sup>599</sup>, sino más bien con la diversidad cultural, la existencia de naciones indígenas y sus derechos colectivos. De ahí que el Artículo 2 CPE defina como su principal característica a la existencia precolonial,

---

<sup>595</sup> TAPIA, Luis. *Op. Cit.*, p. 58. Sin embargo, el autor admite que existen varias versiones de la nación aymara, sobre todo en términos de proyecto político.

<sup>596</sup> De acuerdo con Denise Arnold, el origen de ciertas categorías identitarias durante la década del ochenta también se produjo por la ruptura de aquellas que fueran empleadas tanto por el Estado como por la cooperación internacional. Un efecto de ello ha sido el desarrollo de corrientes mucho más esencialistas. ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.). *Op. Cit.*, p. 37.

<sup>597</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 42.

<sup>598</sup> ALBÓ, Xavier. Entrevista ... Por *categorizaciones genéricas externas* ha de entenderse sobre todo los significados occidentales tradicionales.

<sup>599</sup> Sin embargo, existió una corriente encabezada por Felipe Quispe, *El mallku* -líder histórico aymara a fines de los ochenta que fundó el Ejército Guerrillero Túpac Katari (EGTK)-, que incluyó en su discurso demandas étnicas y lucha de clases en procura de la construcción de la *Unión de Naciones Socialistas del Qollasuyu*.

circunstancia ratificada más adelante por el Artículo 30 al definir a la *nación y pueblo indígena originario campesino* como la “*colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.*” Cabe advertir, empero, que ninguna de estas normas hace referencia a la autoidentificación.

Tal como adelantáramos líneas atrás, a nuestro parecer, lo que intentaría plasmar la Constitución es el respeto no solo por las denominaciones sino también por los significados que hay detrás de cada término y que son asignados por los propios colectivos. No se trata de algo meramente simbólico ya que dicho reconocimiento ha justificado la reformulación del contenido previo de la Constitución, sustentando jurídicamente una institución fundamental: la autonomía indígena originario campesina (Artículo 289 y ss.).

De otro lado, X. Albó ha sostenido que los constituyentes fueron prudentes al no haber realizado un listado de NPIOC pues era conflictivo trazar líneas divisorias entre grupos emparentados. Sin embargo, el Artículo 5.I CPE no es muy claro. Dicha norma dispone que “*Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu’we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeñotrinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.*” (El subrayado es nuestro).

Como puede apreciarse, esta redacción da lugar a dos interpretaciones: a) Se reconocen 36 idiomas indígena originario campesinos; o, b) Se reconoce la existencia de 36 NPIOC. El autor catalán es partidario de la primera interpretación. Sostiene que aquella mención fue hecha a fin de que cada idioma “*tuviera cierto rango oficial, siquiera simbólico, aunque fueran casi rituales o incluso hubieran desaparecido. Pero es erróneo deducir de ello que la Constitución equipare cada lengua con una nación y un pueblo.*”<sup>600</sup> Por su parte, R. Molina piensa que la CPE, equivocadamente, reconoce a 36 NPIOC, y cuestiona que un listado como ése fuera producto de la creencia de que la Constitución debe cumplir con una tarea

---

<sup>600</sup> ALBÓ, Xavier. *Muchas naciones ...*, p. 88.

de semejante tenor, como si algo así le correspondiera. “Yo mismo me pregunto a veces cuántas naciones hay, cuáles son ... no existe un registro.”<sup>601</sup> (El subrayado es nuestro).

A nuestro modo de ver, en virtud de la frase con que se inicia el texto de la norma y atendiendo a una interpretación sistemática de sus disposiciones, debe entenderse que el Artículo 5 alude a 36 idiomas y no a 36 NPIOC, aunque como se verá en el sub-apartado 3.2.1, los idiomas originarios que se hablan en el país no son solo 36, con lo que, a pesar de la literalidad, adelantamos que aquella lista no puede asumirse cerrada.

Para cerrar esta parte del apartado, consideramos necesario adelantar dos conclusiones. La primera es que, más allá de la definición que se tenga de nación, de pueblo o de comunidad, o de que ellas se respalden en normas o en convenciones, de lo advertido en el caso boliviano –más que en el peruano, por supuesto-, la proyección hacia una nación o hacia un pueblo siempre parte de la idea de conformar primero una comunidad<sup>602</sup>. En este sentido, la comunidad indígena boliviana, a pesar de haber sido mezclada con comunidad campesina o de haber sido renombrada como *comunidad indígena originario campesina*, ha resultado vital como fuente de identidad, reforzada además –como se dijo- por la territorialidad devuelta con la reforma agraria y retroalimentada por la reconstitución de sus instituciones y formas ancestrales de organización, como el ayllu. Se entiende así que la idea sea “*ir agregando la comunidad a unidades mayores.*”<sup>603</sup>

La segunda conclusión es que la expresión *naciones y pueblos indígena originario campesinos*, al igual que *indígena originario campesino*, a efectos prácticos como los de esta tesis, no debe ser desagregada. Ella alude genérica y cohesivamente a los indígenas bolivianos y por ello, reconoce las otras denominaciones con las que algunos o varios de

---

<sup>601</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ... Aunque sin mencionar que ello se deriva de la indicación constitucional, Luis Pereyra, piensa también que en Bolivia existen *al menos* 36 naciones. PEREYRA, Luis. Director del Censo de Población y Vivienda 2001 y Director Nacional de Empadronamiento para el padrón biométrico – Elecciones Generales 2009. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo. Esta manifestación mostraría que, en este punto, no existió concordancia entre el director del censo de 2001 y uno de los miembros de su Comité Impulsor, Xavier Albó. De otro lado, ha de precisarse que a la fecha no existe un registro como el aludido –aunque su existencia, de conformidad con lo establecido por el C169 OIT, no condiciona el reconocimiento jurídico de los PPII.

<sup>602</sup> A 1994, “*para dos tercios de la población rural boliviana la comunidad tiene un peso importante, sobre todo en el altiplano, en la mayor parte de los valles, quechuas y en los grupitos de poblaciones que mantienen una identidad indígena en el oriente.*” Vid. ALBÓ, Xavier, y RAMÓN, Galo. Op. Cit., p. 116.

<sup>603</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

esos grupos se autocalifican. Como dice X. Albó, lo aglutinante será siempre la existencia precolonial.

Aunque podamos detectar ciertas coincidencias entre las consideraciones que los grupos indígenas de Bolivia tienen de sí mismos y ciertos aspectos de las definiciones occidentales tradicionales de nación, pueblo y comunidad recogidos en el Capítulo 1, no podemos aseverar que sean intrínsecamente correspondientes desde que, como hemos visto, sus denominaciones –reconocidas constitucionalmente– responden sobre todo a cargas valorativas. En consecuencia, en adelante, en este trabajo emplearemos *pueblos indígenas* para aludir indistintamente a los colectivos originarios bolivianos, y la sigla NPIOC porque así lo dispone alguna norma o porque nos estamos refiriendo al conjunto de naciones, pueblos y comunidades indígena originario campesinos bolivianos.

### 3.1.3 EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Elías Díaz –a quien seguimos en el Capítulo 1– señala que los *grandes* modelos de Estado, liberal, social y democrático de Derecho, no son intemporales, fijos, eternos, cerrados e inmutables<sup>604</sup>, de modo que los Estados que acogen alguno de ellos tampoco lo son. De hecho, la adaptación de un Estado a, por ejemplo, nuevas circunstancias en su interior, no tiene por qué implicar un cambio de modelo. En el caso del Estado boliviano, lo que apreciamos es que, manteniendo su cualidad de democrático, ha dado un giro en la definición que como tal poseía para erigirse en la actualidad, fundamentalmente, en un Estado plurinacional.

La principal fuerza de cambio en esta nueva configuración del Estado boliviano ha sido la conciencia de pluralidad derivada de una marcada autoidentificación de los grupos respectivos –no solo indígenas–, impulsora tanto de la formación y desarrollo de organizaciones y movimientos sociales como de corrientes intelectuales y culturales, proyectados en conjunto en los diversos círculos del país.

En el presente sub-apartado nos enfocaremos en las bases jurídicas e institucionales que sirven de base a este Estado plurinacional, sabiendo no solo que no se trata de algo

---

<sup>604</sup> Vid., *supra* Nota 127.

iniciado recién con la Constitución de 2009, sino también que, 4 años después de ésta, su concreción no ha respondido completamente al espíritu de lo asumido en la Asamblea Constituyente. Para contar con una visión general de este proceso, seguimos a los historiadores y politólogos bolivianos<sup>605</sup> que identifican en su historia a cuatro Estados hasta antes de 2008, año en que finalizó la redacción del proyecto de Constitución vigente: el Estado tributario (proteccionista) del periodo 1825-1872, el Estado minero (liberal) del periodo 1872-1952, el Estado nacionalista (proteccionista) del periodo 1952-1985, y el Estado neoliberal (liberal) del periodo 1985-2007.

**Cuadro 14. RELACIÓN ENTRE TIPOS DE ESTADO, IDEAS DE NACIÓN E IDEAS DE CIUDADANÍA 1825-2007**

	1825-1872	1872-1952	1952-1985	1985-2007	2009 a la fecha
TIPO DE ESTADO	Tributario	Minero	Nacionalista	Neoliberal	Social, autonómico, comunitario y plurinacional
IDEAS DE NACIÓN		Patrimonialista, étnica y telurista	Telurista, organicista-mestiza, constructivista	Contrato, organicista-mestiza, constructivista, comunidad de destino, étnica, telurista	Contrato de comunidad destino, étnica
IDEAS DE CIUDADANÍA		Derechos civiles selectivos	Derechos civiles selectivos	Derechos civiles	Derechos civiles, derechos colectivos

Fuente: SÁNCHEZ C., W. et al. (2010), p. 25

El Cuadro 14 muestra que las fases históricas que ha atravesado el Estado boliviano, independientemente de su condición de democrático, han estado marcadas según el eje económico prevaleciente. No debería llamar la atención entonces que desde 1952, como producto de la revolución, el adquirido carácter nacionalista –entiéndase *bolivianista*- del Estado haya sido uno de los factores que contribuyó a ese fortalecimiento de la identidad de diversos grupos sociales a los que aludimos, entre los que se encontraban los indígenas.

Ahora bien, a pesar de la reforma agraria o del reconocimiento del voto universal, comprendidos en la reforma estatal iniciada en 1953, es con la reforma constitucional de 1994 que por primera vez se reconoció (Artículo 1 reformado) el carácter pluricultural y

<sup>605</sup> SÁNCHEZ C., Walter; RAMÍREZ S., Alejandra; LAMBERTÍN, Gretel; FLORES, Franz; VACAFLORES, Carlos; y, LIZÁRRAGA, Pilar. *Op. Cit.*, p. 25.



multiétnico del Estado de Bolivia, la justicia de los PPII como forma alternativa de solución de conflictos, y un conjunto de derechos colectivos, fundamentalmente el derecho al territorio a través del concepto de *tierras comunitarias de origen*. A este efecto, la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* y la ratificación del C169 OIT por el Estado boliviano, ocurridas en 1990 y 1991, respectivamente, son consideradas elementos de gran influencia para la aprobación de la enmienda. Y así, “con el antecedente de la declaración de Bolivia como un país multicultural y pluriétnico en la reforma constitucional de 1994, se quería evitar que el concepto de plurinacionalidad quede en un nivel declarativo. Por otra parte, se insistía en que el Estado debía reflejar dicha conformación plurinacional de la(s) sociedad(es) del país y, en tal sentido, reestructurarse institucional y territorialmente en tal perspectiva. Fue en este contexto analítico que se pasó de la concepción de país plurinacional a la de estado plurinacional.”<sup>606</sup>

Como es de suponer, la Asamblea Constituyente, de la cual se deriva la actual CPE, ocupa un espacio importante en el proceso de configuración de este nuevo Estado. Instalada en agosto de 2006, tiene también entre sus antecedentes al censo poblacional de 2001 y a la *Guerra del Agua* del año 2000<sup>607</sup>, determinante en el cuestionamiento y quiebre del modelo económico que regía. Pero la *Marcha por la Soberanía Popular* de 2002 tiene un lugar especial pues fue con ella que se introdujo en la escena política del país el pedido explícito de la conformación de esta asamblea, el cual fue cobrando gran fuerza en distintos sectores y que alcanzó su máximo nivel con la renuncia, en 2003, del entonces presidente de la República, Gonzalo Sánchez de Lozada, elegido en 2002 para ejercer dicho cargo por segunda vez.

La caída del líder del MNR significó también la apertura de dos frentes políticos claros en Bolivia: “*las demandas paralelas de una Asamblea Constituyente que ‘refunde’ el país, realizadas por sectores sociales del occidente del país, y la de convocar a procesos de referéndum autonómico, liderizadas por sectores empresariales del oriente, terminaron formando parte de dos agendas que estaban destinadas a convivir por largo tiempo.*”<sup>608</sup> A

---

<sup>606</sup> GARCÉS, Fernando (comp.). *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>607</sup> “La Guerra del Agua generará un proceso reflexivo en distintas organizaciones de base que permitirá imaginar la posibilidad de un mecanismo “popular” de recuperación de la autodeterminación social: la asamblea constituyente.” *Ibid.*, p. 20.

<sup>608</sup> PEÑARANDA, Raúl. Crónica del proceso constituyente. En: ROMERO, Carlos; BÖHRT IRAHOLA, Carlos; y, PEÑARANDA, Raúl. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2009, p. 108.

corto plazo, las dos muestras más llamativas de ambas situaciones fueron, por un lado, el triunfo holgado del Movimiento al Socialismo, en adelante MAS, en las elecciones para constituyentes en 2006, alcanzando el 50,7% de los votos; por otro, la manifestación de voluntad de cuatro departamentos (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija) conocidos como la media luna -por la forma que juntos adquieren en el mapa del país-, por referéndum también de 2006, de incorporarse al régimen de autonomías. Cabe precisar que desde enero de ese mismo año, el gobierno boliviano era ya dirigido por Evo Morales.

El triunfo del MAS, aun con el notorio significado simbólico que tuvo, pues como señala Raúl Peñaranda<sup>609</sup>, consiguió que por primera vez en la historia boliviana se reflejara la amplia heterogeneidad social, cultural y étnica del país, también implicó la dispersión y la dificultad de lograr acuerdos al interior de la Asamblea una vez constituida debido principalmente a la representación encarnizada de cada frente y al número de constituyentes (255). Tales conflictos impidieron lograr una Constitución de consenso hasta el 6 de agosto de 2007, fecha en que, según la ley de convocatoria a la Asamblea, debían culminarse las labores al cumplirse un año de su inicio. Es por ello que los partidos políticos pactaron su ampliación hasta el mes de diciembre, aprobándose el proyecto de Constitución en condiciones no programadas. Así, en realidad fueron las negociaciones extra constituyentes y de la comisión de representantes, tanto de oposición como del gobierno, las que, finalizadas en octubre de 2008, luego de numerosos incidentes de furiosa violencia, dieron como resultado la modificación del proyecto de Constitución aprobado un año antes. Es este texto, elaborado extraconstitucionalmente, si bien acordado en el Parlamento, el que fue sometido a referéndum nacional en enero de 2009.

Con la aprobación de esta Constitución se fortalece el discurso del Estado plurinacional para Bolivia. La vigente CPE proclama en su Artículo 1 que es un *Estado Unitario Social de*

---

<sup>609</sup> De acuerdo con el autor, a quien seguimos por dar una visión más o menos imparcial de los hechos a la luz de nuestra revisión de algunos otros textos, paralizadas las sesiones desde agosto de 2007 debido fundamentalmente al planteamiento de los representantes de Chuquisaca y de los departamentos que conformaban la *media luna*, de establecer la capitalía plena del Estado boliviano en Sucre -capital de Chuquisaca y donde se encontraba instalada la Asamblea-, y a escasos días de vencerse el plazo para la aprobación del proyecto de Constitución, el oficialismo tomó la decisión de trasladar la Asamblea a un liceo militar, fracasando el diálogo como producto de que ambos bandos tensionaran la situación al extremo. Los constituyentes del MAS y de otras fuerzas aliadas aprobaron en Oruro, el 24 de noviembre, el texto general del proyecto sin presencia de la oposición y con el mínimo de votos requerido por el reglamento de debates. “El proceso constituyente, iniciado en ese lejano 1990, terminaba de manera polémica. El intento de bloqueo opositor, las ansias de sabotaje de los sectores más radicales de la Media Luna, las violentas vigiliadas de cívicos y universitarios para impedir que las sesiones se realicen, habían generado por su parte la convocatoria ilegal en un Liceo Militar y luego en Oruro ...” *Ibid.*, p. 136.

*Derecho Plurinacional Comunitario*, añadiendo luego que “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”, todo lo cual implicaría, a nuestro parecer, definir y entender al Estado desde la interculturalidad como producto de la plurinacionalidad, lo cual conllevaría, en el aspecto jurídico y en el tema que nos ocupa, una lectura interdependiente tanto de los derechos individuales y colectivos tradicionales, como de los derechos indígenas reconocidos<sup>610</sup>.

Creemos entonces que son dos los pilares sobre los cuales se erige el actual Estado boliviano: un Estado unitario con autonomías y un Estado plurinacional comunitario e intercultural, los cuales se complementan y no se excluyen. En tanto pilares, las normas de todo el ordenamiento jurídico boliviano deberían ser interpretadas bajo su conformidad, incluyendo las medidas estatales que se implementen para toda la población boliviana, y por supuesto, para los PPII. A este respecto, es útil precisar que en Bolivia, a diferencia de Perú, a los TIDH –entre ellos el C169 OIT- se les reconoce expresamente su prevalencia en el orden interno (Artículo 13.IV CPE), de manera que éstos también forman parte del bloque constitucional.

Como plasmación de dichos pilares debe entonces asumirse la regulación del Capítulo Cuarto de la CPE, denominado *Derechos de las Naciones y Pueblos Indígena originario campesinos*, pues reconoce el derecho a la libre determinación y territorialidad (Artículo 30.II.4), a que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado (Artículo 30.II.5), a la titulación colectiva de sus tierras y territorios (Artículo 30.II.6), a una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo (Artículo 30.II.12), al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión (Artículo 30.II.14), y a la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios (Artículo 30.II.16).

---

<sup>610</sup> De forma más extensa puede apreciarse este carácter en el Artículo 179 CPE: “La potestad de impartir justicia emana del pueblo boliviano y se sustenta en los principios de pluralismo jurídico, interculturalidad, equidad, igualdad jurídica, independencia ...”. A su vez, los artículos 191 a 193 reconocen a la compleja jurisdicción indígena originaria, que va mucho más allá del residual y localista concepto de justicia comunal, empleado en Perú, por ejemplo. Pero, ¿cómo es que se arribó a este nuevo diseño del Estado? Farit Rojas afirma que al ser el rol del indígena en la Constitución un tema con ribetes esencialmente ideológicos, llegados a la fase de la concreción, no fue fácil definir cómo abordarlo. Sin embargo, hubo dos valiosos aportes: a) Las propuestas de la sociedad civil, incluyéndose entre ellas a la formulada por las organizaciones del Pacto de Unidad, esenciales en la elaboración de los informes y en el trabajo consolidado para los borradores de texto constitucional; y, b) Los informes de las propias comisiones de la Asamblea Constituyente. *Vid.*, ROJAS, Farit. “Nuevas condiciones de lenguajes de los derechos desde los pueblos indígenas.” En: *Neoconstitucionalismo, Derechos Humanos y Pluralismo. Homenaje al Profesor Néstor Pedro Sagüés*. Sucre: Colegio de Abogados de Chuquisaca-Fundación Tribunal Constitucional, 2010, pp. 104 y 105.

El reconocimiento de derechos específicos también puede apreciarse en otras secciones de la vigente carta constitucional: el derecho a practicar su religión (Artículo 4); al empleo de sus idiomas, obligando al gobierno a emplear al menos uno de ellos, junto al castellano (Artículo 5); a que el Estado asuma y promueva los principios de la sociedad plural y del *vivir bien*<sup>611</sup> (*ama qhilla, ama llulla, ama suwa*) (Artículo 8.I); a que fomente la descolonización, la interculturalidad y el plurilingüismo (Artículos 9 y 98); a que garantice las formas comunitarias de gobierno, con elección de autoridades de pueblos y naciones de acuerdo según sus normas y procedimientos (Artículos 11 y 26.II); y a que también garantice el respeto a la medicina tradicional (Artículo 42).

El nuevo ropaje del Estado boliviano también se expresa a través del diseño de su organización y estructura, formalizado con la CPE pero ya trazado desde la reforma constitucional de 1994 y de las normas que se derivaron de ella. Entre dichas normas, aquellas que creemos reflejan más claramente la proyección pluricultural del Estado, y que se vinculan con los temas de esta tesis, son, la Ley de Participación Popular de 1994; la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 1996; la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas de 2004; y, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización de 2010. Sobre esta última conviene advertir que en tanto se incluirá más adelante un apartado específico sobre las autonomías indígenas, es en dicho espacio donde también se presentarán algunas indicaciones sobre las autonomías no indígenas, en tanto conjuntamente materializan uno de los pilares de este nuevo Estado boliviano.

La Ley No. 1551, Ley de Participación Popular, de 1994, en adelante LPPB<sup>612</sup>, tuvo como sujeto destinatario a las Organizaciones Territoriales de Base, en adelante OTB, consideradas como la “*unidad básica de carácter comunitario o vecinal que ocupa un espacio territorial determinado, comprende una población sin diferenciación de grado de instrucción, ocupación, edad, sexo o religión y guarda una relación principal con los órganos públicos del Estado a través del Gobierno Municipal de la jurisdicción donde está ubicada.*” (Artículo 1 del Reglamento de las OTB). Su composición estaba definida por pueblos indígenas,

---

<sup>611</sup> A este respecto coincidimos con J. Alberto Del Real Alcalá cuando sostiene que éste es un “*concepto nuclear en torno al cual se articula el modelo boliviano de Estado social de Derecho*”. Vid. DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto. Constitución de 2009 y nuevo modelo de Estado de Derecho en Bolivia: El Estado de Derecho Plurinacional. En: FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS Y ESTADO AUTONÓMICO. Cuadernos Manuel Giménez Abad, Núm. 1, (junio 2011), p. 119.

<sup>612</sup> La sigla LPP ha sido empleada en el Capítulo 2 para aludir a la Ley de Partidos Políticos de Perú. Cabe precisar que esta ley fue abrogada con la aprobación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, de julio de 2010.

comunidades indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales, organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias (Artículo 3.1). La finalidad esencial de esta ley, como señalaba su Artículo 1, era reconocer, promover y consolidar “*el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país.*” De ahí que les reconociera personalidad jurídica y los derechos de proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y la prestación de servicios públicos de acuerdo con las necesidades comunitarias, y de proponer el cambio o la ratificación de autoridades educativas y de salud dentro de su territorio. Si a esto se añade la asignación de recursos a los respectivos municipios, se entiende el peso influyente de estas entidades en la administración pública de dicho nivel, si bien en los últimos años su poder de control social ha disminuido.

Con la aprobación de la LPPB se produjo un notable despliegue territorial de autoridades indígenas, elegidas además en procesos electorales nacionales. Por ejemplo, en la primera gestión municipal (1996-1999) basada en ella, “*más de 500 campesino-indígenas accedieron a gobiernos municipales como concejales e incluso alcaldes, tras las elecciones municipales de diciembre de 1995. En la siguiente gestión municipal (2000-2003) las autoridades que se consideraban miembros de pueblos originarios eran ya en torno a un millar o 65% del total.*”<sup>613</sup>

En cuanto a la Ley No. 1715, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, de 1996, conocida -y en adelante- como Ley INRA, debe decirse que su importancia radica tanto en la plasmación legal del reconocimiento constitucional de las *tierras comunitarias de origen*, referente básico en el diseño e implementación de buena parte de las políticas estatales que involucran a los PPII bolivianos, como en su principal objetivo: saneamiento y demarcación de las tierras y territorios *agrarios*, reconocidos como propiedad colectiva, con la particularidad de extenderse no solo a la tierra sino también a los demás recursos naturales renovables.

Aclarando que en la actualidad -en virtud de la uniformidad denominativa impuesta por la vigente CPE (Sétima Disposición Transitoria)-, las tierras comunitarias de origen llevan la etiqueta *territorio indígena originario campesino*, en adelante TIOC, consideramos dos puntos fundamentales. Primero, su definición (Artículo 40.5 de la ley): “*espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a*

---

<sup>613</sup> ALBÓ, Xavier; y, BARRIOS, Franz. *Op. Cit.*, p. 55.

*los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles.”* (El subrayado es nuestro). Esto hace que sean los TIOC la expresión jurídica boliviana más cercana a la definición de territorio indígena recogida por el Artículo 13.2 del C169 OIT. Y en segundo lugar, de conformidad con la vigente CPE, los TIOC constituyen la base para la institución de las autonomías indígenas en el nuevo ordenamiento territorial del Estado boliviano, dejando en evidencia la relevancia de la obligación del Instituto Nacional de Reforma Agraria<sup>614</sup>, en adelante INRA, de determinar la ubicación y extensión de los TIOC.

La Ley No. 2771, Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas, de 2004, en adelante LACPI, también constituye una norma de trascendencia en este proceso de plasmación de un Estado pluricultural pues abrió la participación de los PPII en los procesos electorales, sin primacía de la centralización en el reclutamiento y en la selección de candidatos por parte de los partidos políticos, circunstancia que, como se ha indicado, sí se produce en Perú respecto de los procesos de alcance nacional.

Tal como establece el Artículo 1 LACPI, objeto de esta ley es normar la participación de las agrupaciones ciudadanas y PPII en la postulación de candidatos a procesos electorales, reconociéndoseles *personalidad jurídica electoral*. Para ello, los PPII deben acreditar tal condición por el órgano competente, reunir un número de firmas de adherentes, presentar la relación nominal de las autoridades comunales y/o dirigentes (según sus normas tradicionales, siendo ellas sus representantes legales), y presentar los símbolos que los identifiquen. Ratificando esto, la vigente CPE (Artículo 209) establece que los candidatos a cargos electivos ejecutivos pueden ser postulados través de las organizaciones de los PPII, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos, en igualdad de condiciones y de acuerdo con la ley.

---

<sup>614</sup> Entre los componentes de la Comisión Nacional Agraria, encargada de proyectar y proponer políticas agrarias de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierras, se encuentran representantes de la CIDOB y de la CSUTCB (Artículo 11 Ley INRA).

La proyección del Estado plurinacional de Bolivia también se ha producido tanto en la creación de nuevas entidades públicas como en el rediseño de las existentes<sup>615</sup>. El principio rector para esta nueva circunstancia ha sido la representación directa de las NPIOC en los poderes públicos, disponiéndose la elección de los respectivos representantes siguiendo sus usos y costumbres. De estas entidades rediseñadas merecen destacarse cuatro casos, atendiendo los objetivos de la tesis: la Asamblea Legislativa Plurinacional -a tratarse en el apartado 3.4 dada su condición de núcleo del derecho de representación política-, el Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Constitucional Plurinacional y el Órgano Electoral Plurinacional.

Los candidatos a magistrados del Tribunal Supremo de Justicia deben cumplir los requisitos para ser servidor público, y ser elegidos por sufragio universal, con representación de cada departamento, exigiéndose a los aspirantes de NPIOC haber sido autoridad originaria bajo su sistema de justicia. Los magistrados del Tribunal Constitucional Plurinacional, al igual que con los del Tribunal Supremo de Justicia, deben ser elegidos por sufragio universal, añadiendo el Artículo 197.I CPE que ello debe producirse “*con criterios de plurinacionalidad, con representación del sistema ordinario y del sistema indígena originario campesino.*” De hecho, aunque también deben cumplir los requisitos para ser servidor público, a diferencia de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, los aspirantes pueden ser propuestos por organizaciones de la sociedad civil y de las NPIOC. Lo que cabe destacar en mayor grado, sin embargo, es que “*el pluralismo jurídico (a modo de pluralidad de jurisdicciones) opera a ‘nivel subconstitucional’, pero a nivel constitucional el ordenamiento boliviano se presenta como un ordenamiento unitario cuya cúspide es el sistema de justicia constitucional representado por el catálogo de derechos fundamentales que reconoce la CPE. Por lo que la labor de armonización y coherencia del ordenamiento jurídico boliviano va a descansar, en última instancia, en la doctrina jurisprudencial que elabore el Tribunal Constitucional Plurinacional.*”<sup>616</sup> Es así como este Tribunal es la única entidad con jurisdicción interna que se sitúa tanto sobre el sistema de justicia del Estado como sobre el de justicia indígena<sup>617</sup>,

---

<sup>615</sup> En el año 1993 se había creado la Secretaría Nacional de Asuntos Étnicos, y en el año 2000 el Ministerio de Asuntos Indígenas, el cual, con cambios menores de denominación, funcionó hasta enero de 2006, cuando fue sustituido por el actual Ministerio de Culturas. Uno de los órganos de este Ministerio es el denominado Viceministerio de Descolonización, el cual tiene entre sus atribuciones “*incentivar la eliminación de prácticas basadas en el señorialismo, patrimonialismo, patriarcalismo, racismo y burocratismo*” (Artículo 116.e) del Decreto Supremo No. 29894 – Estructura organizativa del Poder Ejecutivo).

<sup>616</sup> DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto. *Op. Cit.*, p. 122.

<sup>617</sup> Sin embargo ha sido objeto de crítica el desarrollo dado por la Ley No. 073, Ley de Deslinde Jurisdiccional, de diciembre de 2010, atribuyéndosele el desconocimiento de las bases axiomáticas y teleológicas de una

representando un planteamiento constitucional para el que no hay precedente en el ámbito latinoamericano.

Respecto al Órgano Electoral Plurinacional merece señalarse que es definido por la CPE como el cuarto órgano de poder en Bolivia. Su componente de mayor jerarquía, el Tribunal Supremo Electoral, es el responsable de organizar, administrar y ejecutar los procesos electorales y proclamar sus resultados, así como de organizar y administrar el Registro Civil y el padrón electoral (Artículo 208 CPE). Conformado por siete magistrados, al menos dos deben ser representantes de las NPIOC, seis de ellos deben ser elegidos por la Asamblea Plurinacional y uno por el presidente de la República, distinguiéndose así de las dos entidades mencionadas anteriormente (Artículo 206.II y III CPE).

Con todo lo expuesto hasta aquí, comprobamos que el reconocimiento de la diversidad cultural del país tiene su correlato en un amplio desarrollo normativo<sup>618</sup>. La promoción de la participación indígena en la administración pública y en la gestión de proyectos de desarrollo<sup>619</sup> de acuerdo con los principios de descentralización y participación ciudadana iniciada con la reforma constitucional de 1994, ha encontrado su mejor complemento en la actual CPE, la cual ha logrado además establecer, a decir de A. Noguera, instituciones de tipo consociativo<sup>620</sup>: la composición de entidades, el reconocimiento del pluralismo jurídico, la autonomía departamental, etc. Dicho esto, nuevamente debemos recordar que se trata de cuestiones normativas que no en todos los casos han logrado fácil concreción y, por otra parte, que en temas como la explotación de los recursos naturales se vislumbra aun la difícil inserción de la plurinacionalidad.

Este desarrollo normativo ha hecho también que la actual Constitución boliviana sea objeto de estudio de varias ramas del conocimiento, principalmente del Derecho Constitucional.

---

justicia plural al restringir a la jurisdicción indígena originaria y campesina a banales controversias en ámbitos rurales: su Artículo 10 enumera los temas que no alcanza el ámbito material de dicha jurisdicción.

<sup>618</sup> La reforma constitucional de 1994 también dio lugar a una importante reforma educativa dirigida por el Ministerio de Educación, encabezado éste, en los años subsiguientes, por tres ministros de origen quechua y aymara. En estas circunstancias se implementó la Educación Intercultural-Bilingüe (EIB).

<sup>619</sup> La plurinacionalidad y su plasmación en la organización territorial de Bolivia han dado lugar a lo que en Bolivia se conoce como *gestión pública indígena originario campesina*, la cual implica un sistema de administración de competencias, facultades, responsabilidades y recursos que otorga el Estado, respondiendo a la identidad y cultura propia de las NPIOC. En tal virtud, este tipo de gestión debe tener un carácter intercultural, de manera que exista reciprocidad y complementariedad con las otras culturas, entre ellas, la occidental.

<sup>620</sup> NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. *Op. Cit.*, p. 263.



Para M. Attard, se trata de una muestra del *Constitucionalismo de última generación*, el cual postula un modelo de Estado “a la luz de dos conceptos fundamentales: i) La estructuración de su diseño según las bases dogmáticas propias de los derechos fundamentales individuales, colectivos y difusos, entendiendo su aplicación en contextos interculturales y no estrictamente universales; y, ii) El pluralismo, la interculturalidad y la descolonización.”<sup>621</sup> Y en estos dos conceptos es donde la idea de una ciudadanía diferenciada por la que nos hemos inclinado encuentra asidero pues propulsa un diálogo de perspectivas que por tanto no anula sus expresiones más elementales. Ahora bien, como afirma M. Aparicio, “solo habrá cambio de paradigma constitucional cuando se den las condiciones para ir dejando atrás el modelo garantista para llegar a un modelo de constitucionalismo dialógico, es decir, un constitucionalismo basado en un auténtico reconocimiento de la igualdad entre las culturas.”<sup>622</sup>

No puede negarse que la irradiación del contenido de la CPE en las estructuras de poder y en la sociedad, más en un Estado unitario con autonomías, a la vez plurinacional, intercultural y promotor de identidades originarias, es un desafío de la democracia plurinacional boliviana. Y en tanto desafío, creemos que también es cierto el riesgo de que se asiente la creencia de que “*hoy en la Bolivia del cambio, lo que se tiene de hecho es el tránsito a la monoculturalidad.*”<sup>623</sup>

### **3.1.4 CIERTAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS AUTONOMÍAS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS**

La inclusión de algunas notas sobre las autonomías indígena originario campesinas en esta tesis responde a la conveniencia no solo de identificar los aspectos principales del modo en que se ha intentado dar concreción a la libre determinación de los PPII en un ámbito particular, el boliviano, sino también de contrastarlos con los de otras figuras que en dicho país implican también el reconocimiento del ejercicio de sus derechos políticos con

---

<sup>621</sup> ATTARD BELLIDO, María Elena. Op. Cit., p. 143.

<sup>622</sup> APARICIO WILHELMI, Marco (ed.). *Pueblos indígenas y constitucionalismo: de la igualdad multicultural al diálogo entre iguales*. En: *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria, 2011, p. 22.

<sup>623</sup> TORANZO, Carlos. Op. Cit., p. 55. Al respecto, Franco Gamboa sostiene que “*en la medida que el concepto de Estado Plurinacional sea interpretado por los movimientos sociales, solamente, como un escenario para la “democracia étnica” en Bolivia, los rumbos de la democracia directa son proclives a combinarse con liderazgos autoritarios*”. GAMBOA ROCABADO, Franco. *Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales*. Colombia internacional. Núm. 71, (enero–junio 2010), p. 165.

sustento territorial, como son las circunscripciones electorales indígena originario campesinas.

Como hemos indicado, uno de los grandes ámbitos en que en Bolivia se plasma lo plurinacional es el territorial, lo cual ha significado el reordenamiento del Estado, con sus niveles y diversas unidades, así como la especificación de derechos, competencias y obligaciones vinculados tanto con el conjunto de cada unidad geográfica, como con otras formas no territoriales de expresar los derechos colectivos específicos (por ejemplo, el derecho a la protección de sus conocimientos sobre medicina tradicional). Ahora bien, en tanto las autonomías indígena originario campesinas, en adelante AIOC, forman parte de dicho reordenamiento territorial y funcional del Estado, del que también forman parte las autonomías que no son indígenas, su lectura ha de darse además en el marco del proceso de descentralización del país.

La autonomía es la *calidad gubernativa* asignada a determinadas unidades territoriales subnacionales (Artículo 6.II.3 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, en adelante LMAD) y su principal característica es la capacidad de autogobierno, la cual implica la elección directa de sus autoridades, la administración de sus recursos económicos, y las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva en aquello que les compete, según la Constitución y las leyes respectivas.

Repasando los aspectos generales sobre la autonomía indígena y no indígena recogidos en la CPE y en la LMAD, hemos de partir del conocimiento de que la nueva organización territorial del Estado boliviano se sustenta en las denominadas *unidades territoriales*, las cuales son los departamentos, las provincias, los municipios, los TIOC (Artículo 269.I CPE), y eventualmente las regiones<sup>624</sup> (Artículo 269.III CPE). Hemos de saber además que la autonomía *puede* ser asignada a los departamentos, a los municipios, a los TIOC y a las regiones (cuando éstas se conforman), de manera que no es asignada a todas las unidades territoriales del Estado. Ahora bien, importándonos solo la autonomía indígena, ésta, a su vez, no es posible de ser adoptada por cada una de las cuatro unidades territoriales a las

---

<sup>624</sup> Una región puede conformarse por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, siguiendo un trámite especial (Artículo 280 CPE). Es básicamente una instancia de planificación y gestión.

que puede asignarse la autonomía general, sino solo a los TIOC, los municipios y las regiones. El cuadro inferior muestra estas posibilidades.

**Cuadro 15. AUTONOMÍA INDÍGENA Y NO INDÍGENA**

UNIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	PASIBLES DE AUTONOMÍA NO INDÍGENA (Entidades territoriales autónomas)	PASIBLES DE AUTONOMÍA INDÍGENA (AIOC)
Departamento	X	
Región (cuando se conforman)	X	X
Provincia		
Municipio	X	X
TIOC	X	X

Elaboración propia a partir de la CPE y la LMAD

De entre las cuestiones importantes que regula la LMAD, subrayamos tres. La primera es que admite la figura de la *mancomunidad* (Artículo 28), que es la reunión de dos o más autonomías, es decir, de uno o más gobiernos IOC, municipales o regionales, con la finalidad de desarrollar acciones conjuntas.

La segunda es que las autonomías llegan a serlo luego de un procedimiento administrativo. Hasta entonces, tales entidades reciben el adjetivo de descentralizadas o desconcentradas, según sea el caso, existiendo así departamentos y municipios –y regiones- con y sin autonomía, diferenciándose entre sí tanto funcional como organizativamente. Con el Cuadro 16 intentamos explicar esto.

**Cuadro 16. CARACTERÍSTICAS DE UNIDADES TERRITORIALES DEL ESTADO**

UNIDAD TERRITORIAL	ENTIDAD TERRITORIAL	
	CARACTERÍSTICA	DENOMINACIÓN
Departamento	Sin autonomía (Descentralizada)	→ Prefectura
	Con autonomía	→ Gobierno departamental

Región (cuando se conforma)	Sin autonomía (espacio de planificación) Con autonomía	→ →	No está definida por CPE Gobierno regional
Provincia	Sin autonomía (Desconcentrada)	→	(antes Subprefectura)
Municipio	Con autonomía	→	Gobierno municipal
TIOC	Sin autonomía (Desconc. o descentraliz) Con autonomía	→ →	No está definida por CPE Gobierno IOC

Elaboración propia a partir de la CPE

Definido que las AIOC *pueden* plasmarse únicamente en los TIOC, municipios y regiones, la tercera cuestión a resaltar es que, como parte de dicho procedimiento administrativo, cuando sea un TIOC el que aspire tal cualidad, ello importará la realización de una consulta a su población, de conformidad con sus normas y procedimientos. No obstante, cuando aspiren a ello un municipio o una región (agregación de autonomías ya constituidas), dicha cuestión debe estar respaldada mediante referéndum<sup>625</sup>, “conforme a los requisitos y condiciones establecidas por la Constitución y la ley” (Artículos 294.II y 295.II).

No todos los PPII con TIOC pueden acceder a ser alguna AIOC (Artículo 293.III CPE), y ello frecuentemente se debe a la cantidad de población involucrada. Cuando el número de personas de los TIOC es mínimo, lo factible es la conformación de un distrito municipal indígena (Artículo 28 LMAD), el cual, desde la vigencia de la LPPB, ha ido fortaleciéndose como espacio territorial indígena. Se trata de una sección de municipio que sin constituir una unidad territorial del Estado boliviano, ni tener la posibilidad de optar por autonomía alguna, tiene reconocimiento legal<sup>626</sup>, pudiendo unirse a otros municipios o integrar regiones –siempre que sean colindantes-, con lo que así podría ser *parte de* una autonomía.

En cuanto a los PPII con TIOC que sí tienen la opción de asumir esta cualidad gubernativa cabe decir que *puede(n)* encajar territorialmente con un municipio o con una región (Artículo 291.I CPE)<sup>627</sup>, con lo que se admite la posibilidad de que exista superposición. De

<sup>625</sup> Recuérdese que el referéndum establecido con la Ley de incentivos regionales, que suponía una presión por fusionar departamentos hacia regiones *coherentes* para el desarrollo, fue, coincidiendo con X. Albó, una experiencia fallida en Perú que podría mostrar alguna lección sobre forzamientos territoriales desde perspectivas espaciales.

<sup>626</sup> Un ejemplo interesante es el de Ragaypampa pues, además de corresponder todo él a un TIOC, sus pobladores crearon en 1996 su propio centro de formación, administrado y manejado por indígenas para formar jóvenes, maestros indígenas y técnicos municipales indígenas.

<sup>627</sup> También pueden encajar con un distrito municipal, que es una sección territorial de un municipio, pero en este supuesto ni la CPE ni la LMAD reconocen la posibilidad de que se adquiriera la cualidad de autonomía.

cualquier forma, es necesario recalcar también tanto que la CPE define a la unidad como uno de los principios que rigen la organización territorial del Estado boliviano, como que también ha delimitado de tal forma las atribuciones de cada entidad, que la eventual superposición territorial no podría implicar sobreposición de competencias.

En efecto, dependiendo del tipo y nivel de las entidades territoriales autónomas, el Artículo 297 CPE establece competencias privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas mediante distinciones expresas. No es propósito de esta sección describir cada una, si bien resulta importante reconocer que el sustento de las competencias de las AIOC son dos normas constitucionales. La primera es el Artículo 2 CPE, que establece que *“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales ...”* (el subrayado es nuestro). La segunda norma es la incluida en el Artículo 289, que dispone que *“La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.”* De ahí que, siguiendo la lógica de otras normas constitucionales, incluyendo la de los dos principales instrumentos internacionales sobre este tema –el C169 OIT y la Declaración de 2007-, el Artículo 296 CPE también reconozca que el gobierno de las AIOC debe ejercerse a través de sus propias normas y formas de organización plasmadas en sus estatutos, los cuales deben sujetarse a la Constitución y a la ley.

Aclarando que el tema de autonomías, en general, fue puesto inicialmente en la agenda pública por grupos de poder de tierras bajas, debemos enfatizar en que la base para concretar una AIOC son pues, los territorios ancestrales actualmente ocupados por los PPII, gran parte de los cuales constituyen TIOC, sin importar si el grupo se llama a sí mismo indígena, originario o campesino. Siguiendo a Assier Martínez<sup>628</sup>, la autonomía indígena ha sido acompañada pues, *“por una especificación instrumental, en términos colectivos,*

---

<sup>628</sup> MARTÍNEZ DE BRINGAS, Assier. Los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en la Constitución de Bolivia. El difícil reto normativo de la interculturalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 81, (mayo-agosto 2008), p. 119.

necesaria para la aplicación e implementación de la territorialidad indígena”<sup>629</sup>, lo cual ha hecho de Bolivia una realidad étnico-cultural diversa. En tal sentido, el autor concluye que este tipo de autonomía no se guía por la lógica de fronteras rígidas, estrictas e incontestables, sino más bien por una noción intercultural de fronteras flexibles.

### **3.2 ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA**

#### **3.2.1 NÚMERO E IDENTIFICACIÓN**

Los indígenas bolivianos se autoidentifican como tales desde hace décadas, normativamente se les concibe siguiendo las pautas del C169 OIT a partir de 1991, y desde 1994 existe una explícita voluntad política de reconocimiento pluricultural. Dicho esto, podría suponerse que determinar cuántos y quiénes son no es una tarea complicada. Sin embargo, los hechos han demostrado que ello no es así.

Debido a su importancia, en este sub-apartado consideraremos los dos últimos censos poblacionales<sup>630</sup> llevados a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, en adelante INE: el X Censo Nacional de Población y IV de Vivienda de 2001, y el XI Censo Nacional de Población y V de Vivienda de 2012. En el primer caso nos enfocaremos en los indicadores y sus resultados, y en el segundo caso solo en los indicadores pues, hasta abril de 2013, no habían sido publicados los resultados definitivos. Antes cabe precisar que mientras en el censo poblacional de 2001 se introdujeron tres indicadores que cruzados, e incluso por sí solos, dieron lugar a la estimación de porcentajes de población originaria largamente discutidos, en el censo de 2012 se mantuvieron dichos indicadores pero su diseño fue modificado.

El censo de 2001 registró a 8’274,325 habitantes en Bolivia y los indicadores a partir de los cuales se derivaron cifras de población originaria fueron: la lengua materna, el idioma que la persona declaró hablar, y la declaración sobre su pertenencia a algún pueblo

---

<sup>629</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>630</sup> El Reglamento de la Ley INRA (Decreto Supremo No. 29215, de agosto de 2007) creó el Registro de Identidad del Pueblo indígena u originario, el cual es conducido por el Viceministerio de Tierras. Podría suponerse que el número de inscritos en este registro debería ser suficiente para determinar el número de indígenas en Bolivia. Sin embargo, como se verá más adelante, este tipo de registros, al igual que sucede con los TIOC, no reúnen necesariamente a todos los indígenas del país.

originario<sup>631</sup>. Precisando que no podemos analizar con profundidad todas sus características metodológicas, seguidamente describiremos los principales aspectos de dichos indicadores según el orden en que fueron expresados en la cédula censal, extractos de la cual se muestran en los Gráficos 7 y 9, y en su totalidad, en el Anexo 7.

**Gráfico 7. PREGUNTAS CENSALES REFERIDAS A LA LENGUA**

Por ejemplo, María tiene 3 años, anote así:

**AÑOS**

3

Para menores de 1 año, anote «0». Para personas de 98 años o más, anote «98».

**30 - ¿ESTÁ INSCRITO SU NACIMIENTO EN EL REGISTRO CIVIL?**

Si .....  3  
No .....  4

**32 - ¿QUÉ IDIOMAS O LENGUAS HABLA?**  
(Si corresponde, rellene más de una alternativa)

Quechua  1    Guaraní  4  
Aymara  2    Extranjero  5  
Castellano  3    No habla  6  
Otro nativo  7

**34 - ¿DÓNDE NACIÓ?**

1  Aquí  
2  En otro lugar del país  
3  En el exterior (nombre del país)

País al CAPÍTULO E

Ciudad o Localidad

Provincia

Departamento    Chuquisaca  1    Cochabamba  3    Potosí  5  
                          La Paz  2                    Oruro  4                    Tarija  6

**CAPÍTULO E. SÓLO PARA PERSONAS DE 4 AÑOS O MÁS DE EDAD**

**35 - ¿CUÁL ES EL IDIOMA O LENGUA EN EL QUE APRENDIÓ A HABLAR EN SU NIÑEZ?**

Quechua .....  1  
Aymara .....  2  
Castellano .....  3  
Guaraní .....  4  
Otro nativo .....  5  
Extranjero .....  6  
No habla .....  7

**39 - ¿CUÁL FUE EL NIVEL Y CURSO MÁS ALTO DE INSTRUCCIÓN QUE APROBÓ?**

GRADO/CURSO

NIVEL/CICLO    1    2    3    4    5    6    7    8

Ninguno  11

Educación Preescolar (Prekínder-Kínder)  12

Sistema Anterior

**40 - PARA INGRESAR A ESE NIVEL, ¿CUÁL FUE EL NIVEL Y CURSO APROBÓ?**

NIVEL/CICLO    GRADO/CURSO

Ninguno  11

Sistema Anterior

Básico  13     14     15

Intermedio  14     15

Medio  15

Sistema Actual

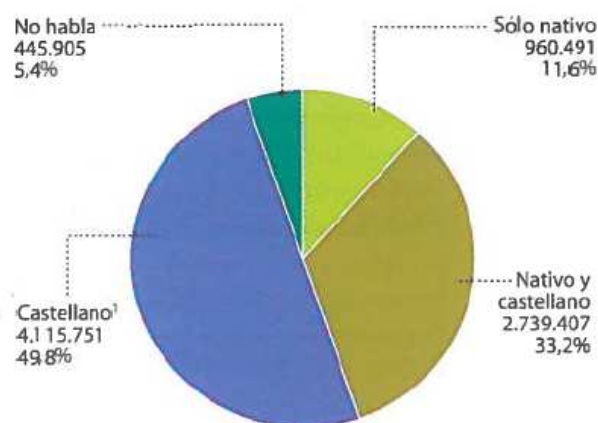
Fuente: INE

Las preguntas No. 32 (centro superior) y 35 (izquierda inferior) revelan el modo en que fueron diseñados los indicadores referidos a la lengua, incluyéndose en ambos casos como alternativas de respuesta a tres idiomas *nativos*<sup>632</sup> (quechua, aymara y guaraní) y la posibilidad de que el encuestado declarara otro idioma nativo. La pregunta No. 32, relacionada con la lengua que la persona declaró hablar, formó parte del *Capítulo D. Para todas las personas*, y sus resultados se muestran en el Gráfico 8.

<sup>631</sup> Recuérdese que para el caso peruano, la ENAHO del cuarto trimestre de 2001 tomó en cuenta estos indicadores, aunque con algunas variantes, añadiendo dos: la lengua materna del padre o madre de familia y la combinación de la autoidentificación –y no la pertenencia a algún pueblo indígena– con la lengua que se habla. A partir de los resultados, Carolina Trivelli efectuó combinaciones para arribar a cálculos totales. Vid. Tabla 3, p. 317.

<sup>632</sup> De acuerdo con Xavier Albó, la expresión *nativo*, que no se halla en las normas constitucionales ni legales revisadas, responde a una costumbre censal boliviana.

Gráfico 8. IDIOMAS QUE LA PERSONA DECLARA HABLAR



Fuente: INE  
Elaboración: MOLINA, R.; y ALBÓ, X. (coord.), 2006, p. 103

De acuerdo con R. Molina y X. Albó, miembro este último del Comité Impulsor del censo, las respuestas a la pregunta No. 32 dieron lugar a la elaboración de un listado general “y, en consulta conjunta con el INE y el VAIPO con especialistas, se fue depurando de nombres no pertinentes y se simplificó agrupando los diversos nombres sinónimos o variantes de una misma lengua.”<sup>633</sup> El resultado fue la identificación de 30 lenguas que, sumadas a las 3 incluidas en la cédula censal, dieron la cifra total de 33. Recuérdese que la CPE menciona expresamente a 36. Lo más importante para esta tesis, sin embargo, es apreciar el porcentaje de población boliviana que declaró hablar alguna lengua nativa: 44.8% (quienes hablan solo uno o más idiomas nativos, y quienes, además, hablan castellano).

La pregunta No. 35 de la cédula censal estuvo referida a la lengua materna, y a diferencia de la No. 32, tuvo como universo a las personas de 4 años o más. Insistiendo en que también aquí se presentaron alternativas de respuesta, el resultado, como muestra la Tabla 8, fue que el 35.42% de la población censada declaró haber tenido como lengua materna a alguna lengua nativa, siendo el quechua y el aymara las lenguas mencionadas por el encuestador con las que más personas señalaron haber aprendido a hablar.

<sup>633</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coord.). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: PNUD, 2006, p. 31.



Tabla 8. LENGUA MATERNA DECLARADA

RESUMEN			
Categorías	Casos	%	Acumulado %
QUECHUA	1542143	20.81	20.81
AYMARA	1009156	13.62	34.43
CASTELLANO	4704092	63.48	97.91
GUARANI	43664	0.59	98.50
OTRO-NATIVO	29739	0.40	98.90
EXTRANJERO	65539	0.88	99.79
NO-HABLA	15659	0.21	100.00
<b>Total</b>	<b>7409992</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: INE

En cuanto a la pregunta No. 49, sobre la pertenencia a algún pueblo originario o indígena, cabe decir que fue formulada solo a las personas de 15 años de edad, o más, consignándose, como puede apreciarse del Gráfico 9 (izquierda inferior), 7 alternativas de respuesta: 5 de ellas en las que se designaba a algún pueblo indígena, 1 con la opción de declarar otro pueblo indígena, y 1 última que registraba la declaración de no pertenecer a ningún pueblo indígena.

Gráfico 9. PREGUNTA CENSAL REFERIDA A LA PERTENENCIA A ALGÚN PUEBLO ORIGINARIO O INDÍGENA

**CAPÍTULO G. SÓLO PARA PERSONAS DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD**

48 - ¿CUÁLES SU ESTADO CIVIL O CONYUGAL ACTUAL?

Soltero/a  1 Separado/a  4  
 Casado/a  2 Divorciado/a  5  
 Conviviente o concubino/a  3 Viudo/a  6

49 - ¿SE CONSIDERA PERTENECIENTE A ALGUNO DE LOS SIGUIENTES PUEBLOS ORIGINARIOS O INDÍGENAS...

quechua?  1 chiquitano?  4  
 aymara?  2 mojeño?  5  
 guarani?  3 otro nativo?  6

Ninguno  7

**CAPÍTULO H. SÓLO PARA MUJERES DE 15 AÑOS O MÁS DE EDAD**

50 - EN TOTAL, ¿CUÁNTAS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS HA TENIDO, INCLUYENDO FALLECIDOS O AUSENTES? NÚMERO

Si no tuvo, anote «0» y pase a la siguiente persona.

51 - DE SUS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS, ¿CUÁNTOS VIVEN ACTUALMENTE? NÚMERO

Si la respuesta es ninguno anote «0».

52 - DE SUS HIJAS E HIJOS NACIDOS VIVOS ¿CUÁNTOS FALLECIERON? NÚMERO

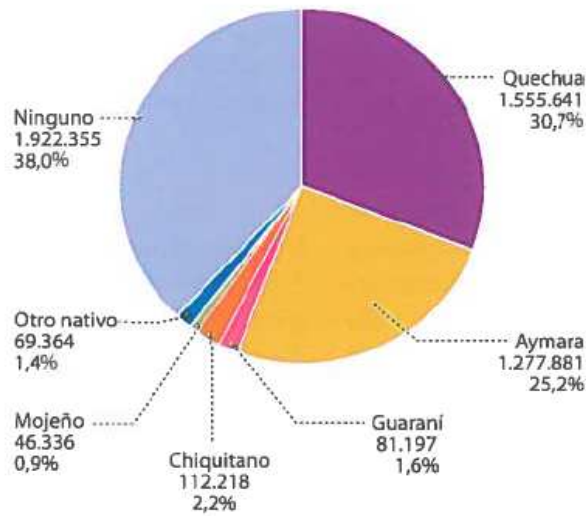
Si la respuesta es ninguno anote «0».

53 - ¿EN QUÉ MES Y AÑO NACIÓ SU ÚLTIMA HIJA O HIJO NACIDO VIVO? MES AÑO

Fuente: INE

La pregunta indaga por la percepción subjetiva de pertenencia a un grupo social originario, indígena o nativo, habiendo sido éste el principal elemento de crítica al censo en lo que al cómputo de población originaria se refiere. Los resultados fueron los siguientes:

**Gráfico 10. PUEBLOS ORIGINARIOS O INDÍGENAS A LOS QUE SE DECLARA PERTENECER**



Fuente: INE  
Elaboración: MOLINA, R.; y ALBÓ, X. (coord.), 2006, p. 70

Resaltando que la opción “ninguno” registró un significativo 38%, precisamos que nos detendremos más adelante en los resultados de esta pregunta debido a la enorme batahola generada en torno a ellos. De este modo, los porcentajes obtenidos por cada indicador del censo de 2001 para cuantificar a la población originaria boliviana son resumidos en la tabla inferior.

**Tabla 9. RESULTADOS GENERALES DE POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN INDICADOR CENSO 2001**

Pertenencia a algún pueblo originario o indígena (15 años o más)	62%
Habla lengua nativa (todos los que hablan)	44.8%
Aprendió a hablar en lengua nativa (4 años o más)	35.4%

Fuente: INE – Elaboración propia

Como puede apreciarse, el indicador que más porcentaje registró fue el de la declaración de pertenencia a algún pueblo originario o indígena, no obstante haberse formulado solo a personas mayores de 15 años a más. Es decir, en la definición de un indígena en Bolivia, el peso de lo subjetivo fue mayor al de lo objetivo. Asimismo, llama la atención que el porcentaje de lenguas nativas habladas en 2001 supere ampliamente al de las lenguas nativas con las que se aprendió a hablar. Esto podría ser atribuido a la política de reforzamiento de la educación bilingüe, impulsada políticamente con la reforma de 1994.

Contando con toda esta información, creemos que es de fundamental relevancia apreciar el trabajo de Ramiro Molina (Tabla 10), quien por encargo de la Comisión Económica Para América Latina y El Caribe - CEPAL, elaboró una matriz de combinaciones de la categoría *condición etnolingüística* a partir de los resultados de este censo, considerando a las personas de 15 años de edad, o más. Esta matriz toma en cuenta las combinaciones de respuestas en base a los tres indicadores involucrados, incluyéndose así tanto a quienes cumplen con todos ellos (consideran pertenecer a un pueblo originario, hablan alguna lengua nativa y aprendieron a hablar con una lengua nativa - Comb. 1), como a quienes no poseen ninguno de estos atributos (Comb. 8). Esta iniciativa es sumamente importante porque brinda información que, unificada, se aproxima a porcentajes *totales* en torno a la población indígena de Bolivia, si bien no absolutamente indefectibles en virtud, entre otras cosas, de la diferencia en los rangos de edad considerados en el censo para cada indicador.

**Tabla 10. POBLACIÓN POR CONDICIÓN ÉTNICO LINGÜÍSTICA DE 15 Y MÁS AÑOS DE EDAD**

Comb.	Población		
1	1 774 972	36,2%	} <b>Indígena</b>
2	588 989	12,0%	
3	23 212	0,5%	
4	660 012	13,5%	
5	182 054	3,7%	
			<b>3 229 239</b>
6	216 063	4,4%	} <b>No Indígena</b>
7	8 475	0,2%	
8	1 450 384	29,6%	
			<b>1 674 922</b>
<b>Total</b>	<b>4 904 161</b>	<b>100,00%</b>	<b>4 904 161</b>

Fuente: INE  
Elaboración: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2005, p. 32

Agrupando las primeras 5 combinaciones como correspondientes a la categoría indígena, R. Molina concluye que la población originaria boliviana de 15 años o más representaría el 65.8% de la población general con ese rango de edad, lo cual es más que cualquier porcentaje obtenido por cada indicador del censo de 2001.

Esta matriz fue mejorada por su autor, y junto a X. Albó, presentó una nueva en 2006 añadiendo un indicador: el habla del castellano. Ello, atendiendo a que si bien no refiere una mayor o menor pertenencia a algún pueblo originario, en su opinión, sí expresa la mayor o menor apertura a la cultura no indígena, lo cual incidiría a su vez en la apertura del grupo de personas que además de dicha lengua, habla alguna lengua nativa. Esta nueva matriz es detallada en la Tabla 11 y los nuevos resultados, según cada departamento y además calculados sobre la población total boliviana, sin distinción de edad, se exponen sintetizados en el Gráfico 11.

**Tabla 11. DISTRIBUCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA HACIA LOS POLOS INDÍGENA Y NO INDÍGENA**

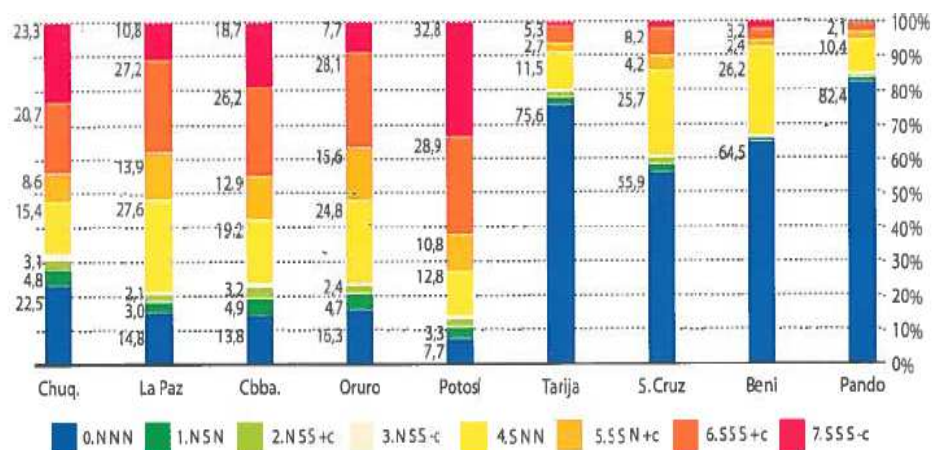
Categoría o nivel	Pertenencia	Uso de su lengua		Apertura Habla castellano	Código abreviado	Población			
		La habla	La aprendió en la niñez			0-14 años	15 o más años	Total	% (15 o más años)
7	Sí	Sí	Sí	No	SSS-c	321.054	565.336	886.390	11,5%
6	Sí	Sí	Sí	Sí	SSS+c	315.169	1.209.636	1.524.805	24,7%
5	Sí	Sí	No	Sí	SSN+c	154.854	588.989	743.843	12,0%
4	Sí	No	No	Sí	SNN	1.041.070	683.224	1.724.294	13,9%
3	No	Sí	Sí	No	NSS-c	15.204	36.935	52.139	0,8%
2	No	Sí	Sí	Sí	NSS+c	22.524	145.119	167.643	3,0%
1	No	Sí	No	Sí	NSN	24.289	224.538	248.827	4,6%
0	No	No	No	Sí	NNN	841.698	1.450.384	2.292.082	29,6%
<b>Total</b>						<b>2.735.862</b>	<b>4.904.161</b>	<b>7.640.023</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: MOLINA, R.; y ALBÓ, X. (coord.), 2006, p. 190

Para representar las combinaciones de los cuatro indicadores, los autores tomaron en cuenta la *intensidad de la indigenidad*, de forma que las barras de color rojo del gráfico inferior indican el cumplimiento de todas ellas, mientras las de color azul el incumplimiento, también de todas. Advirtiendo numerosos datos, destacamos aquí solo dos de los más genéricos debido a su utilidad para cálculos totales. El primero -de mayor provecho para el apartado referido a la ubicación de los indígenas en el territorio boliviano (Vid. *infra* Mapa 10)-, es que los departamentos en los que se registra mayor intensidad de

*indigenidad* son los andinos, sobre todo Potosí, Cochabamba y Chuquisaca, y en los que se registra menos son los ya conocidos departamentos de la *media luna*, principalmente Tarija y Pando.

**Gráfico 11. CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA POR DEPARTAMENTOS - POBLACIÓN TOTAL**



Fuente: MOLINA, R.; y ALBÓ, X. (coord.), 2006, p. 193

Y el segundo es que los índices registrados por el incumplimiento de todos los indicadores de la condición etnolingüística en aquellos cuatro departamentos son mayores que el cumplimiento del conjunto de todas ellas en los departamentos andinos. Ante la asunción de que la mayoría de la población boliviana es indígena, este hecho es solo comprensible en virtud de los resultados de las combinaciones que tiene la matriz. Si bien se trata de la combinación que registra menor porcentaje, además, para todos los departamentos, nos resulta particularmente llamativo aquella conformada por personas que solamente hablan una lengua indígena pero a la vez niegan pertenecer a algún pueblo originario, lo cual podría ser calificado como autonegación.

Expuestas las cifras oficiales del censo de 2001 y de las que de ellas se derivan e importan en virtud del objeto de esta tesis, corresponde resumir las críticas formuladas, dado que todas no pueden ser aquí reproducidas a plenitud. Adelantamos que la controversia ha recaído sobre todo en el diseño, tanto de las preguntas planteadas a la población boliviana como de las opciones de respuesta, con lo que podría haberse influido en los resultados.

El primer cuestionamiento al diseño de los indicadores se centra en la supuesta mayor importancia que se dio a la lengua (además, dos preguntas frente a una sola sobre pertenencia) y puede plantearse con la siguiente premisa: no siempre un indígena habla un idioma indígena o aprendió hablar en éste. A propósito de la Propuesta del Mapa Etnolingüístico de INDEPA en Perú, coincidimos con algunos autores en considerar que el habla de un idioma indígena no implica necesariamente pertenecer a un determinado pueblo indígena ni el reconocimiento de terceros. El ejemplo clásico en América Latina es el del idioma guaraní, en Paraguay, hablado por indígenas y no indígenas. En Bolivia el ejemplo es Cochabamba, donde hablar quechua, particularmente en medios urbanos, no significa necesariamente que la persona se perciba o sea percibido por los demás como parte del pueblo quechua.

Respecto a la lengua materna, pensada como el idioma con el que se aprendió a hablar, R. Pajuelo señala que *“En un país donde la presencia española tiene casi cinco siglos, es perfectamente lógico que una persona indígena tenga como lengua materna el castellano.”*<sup>634</sup> De esta forma, si una persona respondiera que el castellano es su lengua materna, ello no implicaría necesariamente que no sea indígena (de ahí que X. Albó y R. Molina agregaran al castellano como variable en su matriz de condición etnolingüística). Y si respondiera que dicha lengua fue indígena, tampoco significaría ineludiblemente que la persona lo sea. A esto puede añadirse tanto el hecho verificable de que muchos niños aprenden a hablar simultáneamente dos lenguas, como el de que la lengua materna puede no estar vigente en el momento del censo si la persona la olvidó. Por tanto, la lengua materna no sería un buen y único indicador.

Para sintetizar las respuestas a estas críticas y a las otras referidas a la pertenencia a algún pueblo indígena, recurrimos a esos mismos antropólogos, más aun si X. Albó, reiteramos, fue miembro del Comité Impulsor del censo de 2001. Pues bien, ambos autores opinan que el empleo de la lengua materna *“sería claramente un indicador de la pertenencia étnica de sus padres (del encuestado) y, por tanto, es considerado más un indicador de ancestros comunes”*<sup>635</sup>, aunque si dicha lengua fuera el castellano, ello no indicaría negación de ancestro indígena.

---

<sup>634</sup> PAJUELO, Ramón. Reinventando ..., p. 11.

<sup>635</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coord.). *Op. Cit.*, p. 32.

Respecto al idioma hablado, R. Molina afirma que “no pierde su potencial como indicador ‘objetivo’. Por una parte, para establecer una estimación aproximada de la población indígena por el idioma; pero también -y esto es importante- como indicador que permite establecer características demográficas, sociales y económicas en cuanto a la situación de los hablantes y los no hablantes de una lengua indígena.”<sup>636</sup> En igual sentido se pronuncia X. Albó: “no hay duda que (la lengua) es un distintivo muy apropiado para ponderar su peso demográfico y su evolución en el tiempo.”<sup>637</sup>

En cuanto a la pregunta sobre la pertenencia a algún pueblo indígena u originario, hemos considerado útil analizar primero la inclusión de la opción “ninguno” en las respuestas a la pregunta No. 49 del censo. Al respecto, A. De la Parra, Director de la Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana, manifiesta que “nadie quiere ser ‘ninguno’. Pero si se hubiera puesto como opción ‘mestizo’ o como a algunos les gusta llamarse, ‘interculturales’, la cosa hubiera sido otra. Como no había esa alternativa, era un debate y pusieron ‘ninguno’. Eso generó unos resultados distorsionados. En Bolivia hay un 28% (sic) de la población que es ‘ninguno’. Además, en la opción ‘otros’ tuvieron que verse incluidos los afrobolivianos al no consignárseles como opción expresa, cosa que reclamaron. Entonces, no refleja la realidad.”<sup>638</sup>

Considerando que la pregunta No. 49 del censo, tal como puede verse del Gráfico 9, estaba circunscrita a la pertenencia a algún pueblo originario, en nuestra opinión, la condición afroboliviana no tendría por qué haber sido incluida como alternativa de respuesta para una pregunta de semejante naturaleza. La razón se repite una vez más: el pueblo afro en América no es indígena<sup>639</sup>. En lo que concierne a la conveniencia o necesidad de introducir como alternativa de respuesta a alguna basada sobre criterios raciales de modo que la reclamada categoría mestizo fuera incluida, a nuestro modo de ver e independientemente de que raza como variable pueda ser discutida debido al consenso de su inexistencia científica, no parece dicha categoría equiparable a la conformación de un pueblo originario o indígena. Y en esa lógica se mueven las categorías cholo o blanco, poco útiles cuando lo que se tiene por finalidad es registrar aquella pertenencia.

---

<sup>636</sup> COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Op. Cit., p. 27.

<sup>637</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coord.). Op. Cit., p. 21.

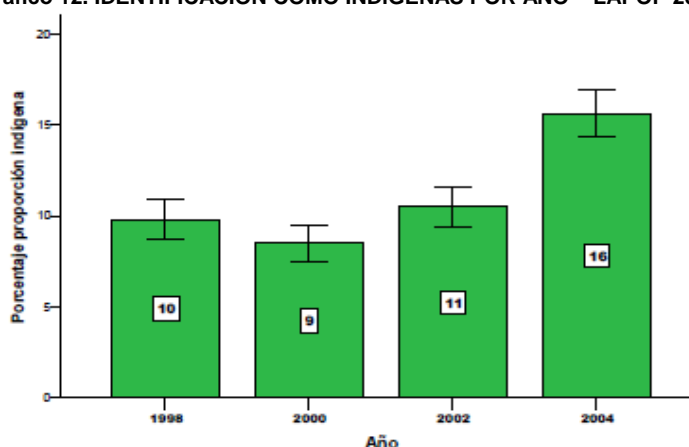
<sup>638</sup> DE LA PARRA, Armando. Director de la Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo. Como puede verse del Gráfico 3.4, la opción ninguno registró 38%.

<sup>639</sup> Los fundamentos han sido ya expuestos en este trabajo. Vid. supra Apartado 1.1, p. 30.



De otro lado, siendo que buena parte de los críticos de los resultados de la pregunta No. 49 del censo se han basado en los resultados de ciertas preguntas incluidas en el *Democracy Audit – Bolivia 2004* y en los Informes *Cultura política de la democracia en Bolivia* de 1998, 2000, 2001, 2004 y 2012, elaborados por el Latin American Public Opinion Project – LAPOP, nos detendremos seguidamente en ellos. El primero de estos documentos resume los resultados, desde 1998, de la pregunta “Ud. se considera una persona de raza blanca, mestiza, indígena o negra?”<sup>640</sup>

Gráfico 12. IDENTIFICACIÓN COMO INDÍGENAS POR AÑO – LAPOP 2004



Fuente: Latin American Public Opinion Project - Democracy Audit: Bolivia, 2004, p. 39

Advirtiendo que el porcentaje de autoidentificación –no pertenencia- como indígena no alcanza siquiera el 20%, aun cuando hubiera aumentado en 2004, creemos que la pregunta formulada por LAPOP no puede considerarse siquiera cercana a la formulada por el INE en el censo de 2001. La razón es la misma consignada líneas arriba: los criterios raciales no pueden equipararse a la condición indígena, menos aun a la pertenencia a algún pueblo indígena. Esto no significa, sin embargo, que pueda existir complementariedad: “es posible que una persona se identifique al mismo tiempo como ‘mestizo’, partiendo de su percepción acerca de su origen racial, y como perteneciente al pueblo aymara o guaraní, basando su autopertenencia en su experiencia de vida y su cercanía cultural con estas colectividades.”<sup>641</sup>

<sup>640</sup> LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. *Democracy Audit: Bolivia 2004*, p. 45. Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2004-auditoria.pdf>>. [Consulta: 15-10-2012].

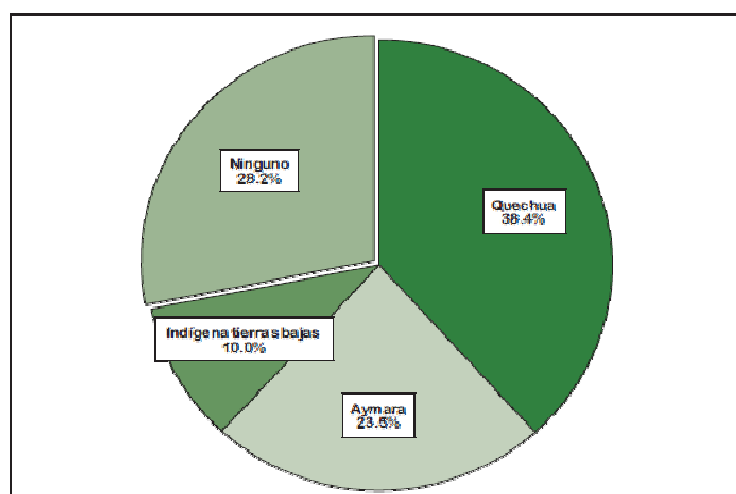
<sup>641</sup> LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba: 2012, p. 241. Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>>. [Consulta: 15-10-2012]. El número total de personas encuestadas fue de 3,029, la muestra es probabilística y polietápica, con margen de error de +1.78%



Desde 2004, LAPOP incluye la pregunta sobre pertenencia en las encuestas que forman parte de sus informes sobre *Cultura política de la democracia en Bolivia*, y en el mismo tenor con el que fuera consignada por el INE en el censo poblacional (“¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?”), repitiendo, sin embargo, la pregunta basada en criterios raciales. Los resultados de esta pregunta contenidos en el informe de 2012 son los siguientes:

**Gráfico 13. PERTENENCIA A ALGÚN PUEBLO ORIGINARIO O INDÍGENA – LAPOP 2012**

**BOLETÍN.** ¿Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios o indígenas?  
 [Leer todas las opciones]  
 (1) Quechua (2) Aymara (3) Guaraní (4) Chiquitano (5) Mojeño  
 (6) Otro nativo (7) Ninguno (8) Otros: \_\_\_\_\_ (especificar)  
 (88) NS (98) NR



Fuente: Latin American Public Opinion Project - Democracy Audit: Bolivia, 2012, p. 241

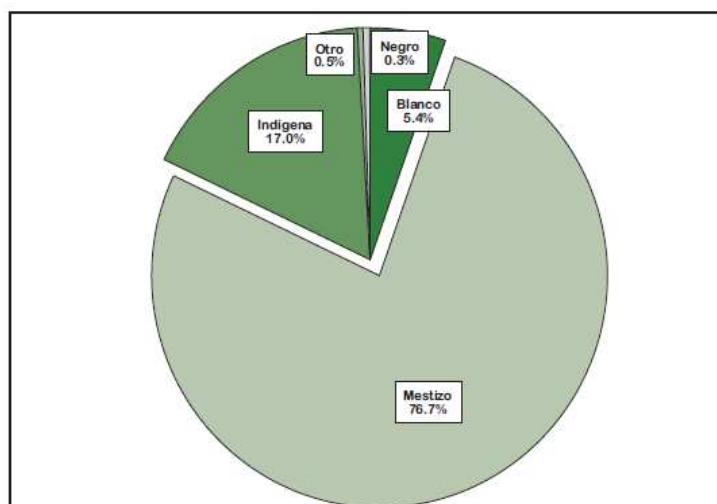
Teniendo agrupadas las opciones de respuesta 3, 4 y 5 en *Indígena de tierras bajas*, como puede observarse, la gran mayoría de los encuestados manifestó considerarse perteneciente a un pueblo originario o indígena, alcanzando el 71.8% del total, casi 10 puntos por encima del porcentaje registrado por el censo de 2001, si bien no se indica el rango de edad tomado en cuenta. De este modo, en principio, se ratificaría la inclinación exhibida por los bolivianos 11 años atrás.

a nivel nacional y de hasta +-5.66% a nivel departamental para un nivel de confiabilidad del 95%. Al menos 300 personas fueron encuestadas en cada uno de los 9 departamentos.

Ahora bien, como ha sido señalado, la pregunta estructurada sobre criterios raciales también fue incluida y tuvo los siguientes resultados.

**Gráfico 14. AUTOPERCEPCIÓN RACIAL/ÉTNICA – LAPOP 2012**

ETID. ¿Usted se considera una persona blanca, mestiza, indígena u originaria, negra, mulata, u otra? [Si la persona entrevistada dice Afro-boliviano, codificar como (4) Negra]



Fuente: Latin American Public Opinion Project - Democracy Audit: Bolivia, 2012, p. 242

Como puede notarse, más de las dos terceras partes de las personas encuestadas manifestó considerarse mestiza, frente a un 17% que se percibía como indígena, lo cual parecería relativizar los resultados de la pregunta precedente. Recuérdese que en 2004 (Gráfico 12), los resultados de LAPOP sobre percepción como indígena registraron 16%. Sin embargo, manteniendo la idea de complementariedad aludida, seguimos creyendo que con la pregunta No. 49 del censo de 2001 lo que se pretendía era fijar respuestas respecto a la pertenencia a un pueblo indígena específico, no respecto a una autopercepción racial o étnica. “No se está buscando capturar la identidad subjetiva en sí misma, ni la identidad base o primordial de las personas sino la percepción de la persona interrogada sobre si ella considera que pertenece o no a alguno de los pueblos indígenas que ella conoce, interactúa y valora ... (se trata) de la propia identificación de los sujetos respecto a su grupo social de pertenencia y referencia.”<sup>642</sup> Ello no es óbice, empero, para analizar en dónde radica la diferencia de significado que para los bolivianos existe entre raza y pertenencia a un

<sup>642</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coord.). *Op. Cit.*, p. 23.

pueblo indígena, de forma que pueda comprenderse mejor la diferencia tan notoria de porcentajes que cada uno registra.

Dicho esto, insistimos en que, a nuestro juicio, basar alguna pregunta sobre criterios raciales para registrar *indigenidad* no parece lo más conveniente. De hecho, concordamos con que *“no suscita la misma reacción negativa preguntar a alguien si es ‘indio’ o incluso ‘indígena’ que preguntarle si es ‘aymara’ o ‘mojeño’ ... (asimismo) es probable que el término aparentemente más neutro ‘mestizo’ sea también en gran medida un efecto del mismo carácter peyorativo del término ‘indígena’ y, por tanto, puede funcionar más como una escapatoria que como una identidad positiva, al menos en países como Bolivia, Perú y Ecuador.”*<sup>643</sup>

En una pregunta como la No. 49 tampoco deben dejar de tomarse en cuenta, ni el rango de edad planteado –personas con 15 años de edad o más, según Luis Pereyra, Director de este censo, debido a la imputación de mayor madurez de la persona<sup>644</sup>–, ni las cuestiones inevitablemente subjetivas. Ahora bien, respecto a esto último, como afirma R. Molina, *“si pertenezco a una comunidad en la que se tienen derechos y obligaciones, los demás saben si soy o no soy parte; entonces, no puede invocarse, sin más, pertenencia.”*<sup>645</sup>

Con estos antecedentes, el 21 de noviembre de 2012 se llevó a cabo el último censo poblacional de Bolivia y los resultados preliminares, hechos públicos en enero de 2013, solo dieron cuenta del número total de habitantes, el cual ascendía a 10’389,913 (2’115,588 personas más que en 2001), y al número desagregado por departamentos. De ahí que en las siguientes líneas nos centremos únicamente en el diseño de los indicadores tomados en cuenta para calcular la población indígena del país.

Basados en la cédula censal (Anexo 8), este censo importó cambios que, creemos, fueron fundamentales. El primero que debemos mencionar es el distinto orden en que, respecto a la cédula censal de 2001, fueron consignadas las preguntas correspondientes a los (mismos) indicadores: se incluyó en primer lugar la interrogante referida a la pertenencia a algún pueblo indígena y posteriormente las vinculadas con la lengua.

---

<sup>643</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>644</sup> PEREYRA, Luis. Entrevista ... Uno de los mayores inconvenientes de esta restricción del rango de edad ha sido el de evitar el análisis conjunto de los tres indicadores, más si se tiene en cuenta que la población boliviana de 15 años a más alcanza el 61.3% del total nacional.

<sup>645</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...



que las personas censadas emplearan denominaciones *oficialmente* inexistentes como respuesta. A este respecto, llama la atención que dentro de las opciones que solo debía manejar el encuestador se cuenten 38 NPIOC. No olvidemos que lo identificado con el censo de 2001, luego de la depuración respectiva, fueron 33 lenguas indígenas, mientras que la CPE reconoce 36. De cualquier modo, ha de asumirse que se trata de un apoyo para el empadronador y no las únicas posibilidades a trabajar por el INE, y sobre todo, que la posibilidad de que el porcentaje de bolivianos que declararon pertenecer a alguna NPIOC podría variar significativamente respecto de lo registrado en 2001.

Pero no haber incluido alternativas de respuesta en esta pregunta sobre la pertenencia también ha generado la probabilidad de que la categoría *mestizo* fuera nombrada por los encuestados, lo cual, en definitiva, podría revelar la imagen que tienen de sí mismos, más allá de su propia concepción de pertenencia a una NPIOC o de su definición de raza. Con lo que se reafirma el carácter subjetivo de la construcción de identidades y de la valoración de ciertas homogeneidades o diferencias.

Consignadas después de la pregunta sobre la pertenencia a algún NPIOC, el Gráfico 16 muestra las preguntas referidas a la lengua incluidas en este reciente censo.

**Gráfico 16. PREGUNTAS CENSALES REFERIDAS A LA LENGUA**

CAPÍTULO F. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA PERSONA	
Edad: <input type="text"/>	Nombre de la persona: .....
F 1. PARA TODAS LAS PERSONAS	
Parentesco tiene con la Jefa o Jefe del hogar	30. ¿Cuál es el primer idioma que aprendió a hablar en su niñez?
Jefa o jefe del hogar <input type="radio"/> 1	1. <input type="text"/>
Esposo/a, conviviente o concubino/a <input type="radio"/> 2	No habla <input type="radio"/> 2 → Pase a la pregunta 32
Hija o hijo <input type="radio"/> 3	31. ¿Qué idiomas habla?
Nuera o Yerno <input type="radio"/> 4	(Anote en orden de importancia)
Nieta o nieto <input type="radio"/> 5	1ro <input type="text"/>
Hermana/o o cuñada/o <input type="radio"/> 6	2do <input type="text"/>
Padre, madre, suegro/a <input type="radio"/> 7	3ro <input type="text"/>
Otro pariente <input type="radio"/> 8	4to <input type="text"/>
Trabajador/a del hogar <input type="radio"/> 9	5to <input type="text"/>
Otro no pariente <input type="radio"/> 10	
Persona en vivienda colectiva <input type="radio"/> 11	

Fuente: INE

La diferencia esencial que apreciamos frente a la cédula del censo de 2001 es que en esta nueva cédula, siguiendo la línea de la pregunta de pertenencia, no se presentó alternativa alguna de respuesta. Asimismo, estas dos preguntas sobre la lengua estuvieron dirigidas a todas las personas entrevistadas sin importar la edad (integran la sección *F.1 Para todas las personas*), y aunque ello puede contribuir a la elaboración de cálculos conjuntos, el trabajo de análisis de los datos podría resultar –o estar resultando– más arduo en virtud de las preguntas abiertas.

Llegados a este punto, dejamos tres anotaciones finales sobre los censos abordados. La primera es que el censo de 2001 confirmó que el grupo indígena más numeroso en Bolivia, empleando cualquier indicador, es el quechua, el cual, sin embargo, no ha resaltado en las reivindicaciones de las últimas décadas, sea a través de organizaciones o de movimientos importantes, en la misma forma e intensidad que los aymaras o los indígenas de tierras bajas. Al respecto, X. Albó y F. Barrios, basándose en la matriz elaborada por R. Molina y en la expuesta en *Gama étnica ...* (Vid. *supra* Tabla 11, p. 33), analizaron el porcentaje de quienes, de acuerdo con el censo de 2001, negaban pertenecer a algún pueblo indígena a pesar de hablar una lengua nativa y haber aprendido a hablar con ella. “*Es decir, parecería que se avergüenzan de su identidad indígena.*”<sup>647</sup> Siendo este porcentaje apenas del 3,8%, lo sorprendente fue que, según los autores, su presencia era mayor en áreas rurales quechuas, sobre todo de Chuquisaca, de Cochabamba y de Potosí, llegando a ser en este último departamento más de un tercio de todo el grupo, si bien, siguiendo esa misma construcción, éste también era el departamento que, en 2001, contaba con mayor índice de *indigenidad*.

Sobre el particular, Á. García Linera sostiene que, en Bolivia, los quechuas constituyen principalmente una comunidad lingüística “*y no tanto una identidad étnica con niveles de politización cohesionantes ... a pesar de tener un número cercano a los tres millones y medio de componentes, presenta altos grados de porosidad, hecho que lleva a sus miembros, en algunos casos, a fusionarse rápidamente a otras estructuras culturales, especialmente urbano mestizas, a agruparse en torno a identidades clasistas de tipo campesino o gremial...*”<sup>648</sup> En igual sentido opina R. Molina, quien cita como ejemplo el de los quechuas de Pacajes, cerca al límite con Perú. “*Ellos son quechuas cuya representación está asumida por sindicatos en*

---

<sup>647</sup> ALBÓ, Xavier; y, BARRIOS, Franz. *Op. Cit.*, p. 50.

<sup>648</sup> GARCÍA LINERA, A. *Op. Cit.*, p. 41.

*tanto campesinos, pues no se asumen como indígenas.*”<sup>649</sup> Recordándose que en Perú también son los quechuas quienes constituyen el grupo indígena más numeroso, no reivindicando cohesionadamente su condición originaria, estos dos casos contribuyen a suponer que una proporción más o menos alta de población indígena no necesariamente implica politización de la identidad.

En esta sección nos hemos detenido en censos poblacionales, en los que se apunta a la obtención de cifras de *individuos* indígenas, aun cuando vivan en alguna comunidad u otra unidad social. La segunda anotación que tenemos es que, para la consideración de políticas o medidas concretas, también resulta provechoso un conteo siguiendo criterios colectivos. Ante esto, la pregunta que nace es si debe contarse por comunidades, ayllus, markas o PPII. Más allá del carácter constitutivo que pueda otorgársele a algún registro con tal información, adelantamos que, a la luz de la realidad nacional –al igual que en Perú–, el eje para alguna aproximación para su identificación colectiva termina siendo el territorio y por tanto, la determinación final de quiénes conforman y cómo se constituye el colectivo que fuera, sigue proviniendo del Estado. Sobre esto nos detendremos en el siguiente subapartado.

Y la tercera anotación es en realidad una pregunta. Con todo lo expuesto en este capítulo, actualmente, **¿constituyen los indígenas bolivianos una minoría?** Para responder a esta interrogante hemos creído útil partir de las declaraciones que en 2008 diera Carlos Romero, entonces principal representante oficialista en el proceso de negociación que derivó en el proyecto de lo que es la actual CPE. Preguntado por el modo en que fue resuelto el tema de las naciones indígenas, el entonces Ministro de Desarrollo y actual Ministro de Comunicación respondió: *“Había mucho temor que se adquieran derechos colectivos desmesurados. La categoría ‘indígena originario campesino’ provocaba bastantes dudas. Nos pedían que pongamos guiones o las desagreguemos. En realidad lo que estaban tratando de mostrar era que tenían que los derechos indígenas reconocidos a minorías en otros países, se apliquen en Bolivia a mayorías.*”<sup>650</sup>

En el apartado 1.2 expusimos las cuestiones que tomamos en cuenta en esta tesis para definir a un grupo vulnerable y a una minoría. Reafirmando que el eje recae en la

---

<sup>649</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

<sup>650</sup> ROMERO, Carlos. El Deber, en prensa, 22 de octubre de 2008.

discriminación, es sobre todo en las segundas que tienen un rol importante las diferencias culturales, diferencias por las que la sociedad mayoritaria les otorga un menor valor, lo cual incide en su menor acceso al poder, independientemente de que lo busquen o no. Pues bien, el caso boliviano exige un rápido ejercicio de reanálisis. Antes reiteramos que en tanto el número no es constitutivo de una minoría –mucho menos de un grupo vulnerable-, que los indígenas representen o no más de la mitad de la población total de Bolivia no es un elemento condicionante para tal definición.

En el apartado 1.3 hicimos un recuento breve del pasado de este colectivo que daba cuenta de una discriminación histórica, pero también resumimos en el sub-apartado 3.1.3 las medidas que reflejan el nuevo modelo de Estado adoptado con la vigente CPE, verificando que, al menos formal e institucionalmente, el sistema político boliviano se halla, en la actualidad, especialmente abierto a los indígenas, empoderándoseles a través de diversas instituciones. Entonces, ¿no son ya un grupo vulnerable o una minoría?

Esta misma situación hace que nos surjan más interrogantes. ¿Qué define que un grupo siga siendo o deje de ser un grupo vulnerable?, ¿basta que el Estado dicte leyes o establezca medidas promotoras de alguna identidad o que por normas se (re)incorporen a la vida del país a personas o grupos relegados durante siglos? En nuestra opinión y como ya lo hemos manifestado en algunas secciones, siendo esencial la labor del Estado, es también fundamental el trato de la sociedad. Las bases del Estado plurinacional de Bolivia están dadas pero han de proyectarse en la vida cotidiana, interiorizarse en el conjunto de la población y ello, evidentemente, forma parte de un proceso que apenas ha empezado. De hecho, como también ya indicamos, la concreción de este *tipo* de Estado no parece haber cubierto todavía las expectativas de buena parte de los indígenas de dicho país.

No podemos afirmar pues, que los indígenas bolivianos no constituyan más un grupo vulnerable o una minoría, pero tampoco podemos sostener que se trata del mismo colectivo de hace unas pocas décadas. El ejemplo más directo de ello es que su idea de conformar naciones ha sido reflejada en la propia Constitución del Estado. Unas naciones que, repetimos, no buscan disgregarse de Bolivia aunque sí persiguen recursos del poder, cosa que han logrado, sobre todo, con el reconocimiento de las autonomías indígenas. Por



tanto, a nuestro modo de ver, no son ya, como decía Á. García Linera<sup>651</sup>, mayorías (numéricas) nacionales sin Estado.

### 3.2.2 UBICACIÓN. LOS TIOC Y LA SUPERPOSICIÓN TERRITORIAL

De acuerdo con Silvia Rivera, citada por D. Arnold<sup>652</sup>, para conformar los nuevos municipios del país, la LPPB basó su regulación en las divisiones republicanas preexistentes, principalmente en las secciones de provincia, sosteniéndose así sobre las derivaciones de las parroquias de indios reducidos en pueblos por el virrey Toledo (1579-1581). No obstante ello, durante su vigencia, dicha ley originó una intensa recomposición étnica, convirtiéndose en un factor importante de impulso a fenómenos como la reconstitución de los ayllus. En este devenir, el mejor complemento ha resultado ser el protagonismo fundamental de los derechos colectivos de los PPII, sobre todo los enfocados en la territorialidad, por lo que para la determinación de la ubicación de los indígenas en Bolivia puede parecer conveniente la identificación de las zonas en las que *formalmente*, sea o no a través de OTB, han constituido las autonomías indígena originario campesinas.

En la cuestión de delimitación territorial de las AIOC, y partiendo de los puntos tratados en el sub-apartado 3.1.4, destacamos las siguientes situaciones permitidas por la CPE y la LMAD, en virtud de la continuidad territorial del o los correspondientes TIOC: a) La conformación de una AIOC puede afectar límites de distritos municipales, ante lo cual el *pueblo o nación IOC*<sup>653</sup> y el gobierno municipal deben acordar una nueva delimitación distrital (Artículo 293.II CPE); b) La conformación de una AIOC puede afectar límites municipales, en cuyo caso debe seguirse un procedimiento ante la Asamblea Plurinacional para su aprobación (Artículo 293.II CPE); y, c) Dos o más AIOC pueden agruparse y constituir una AIOC regional, pero además puede agregarse a ésta un distrito municipal, incluso perteneciente a otro departamento, siempre que sea colindante. El Gráfico 17 muestra la última posibilidad descrita, mientras el Mapa 7, elaborado en 2010 por el

---

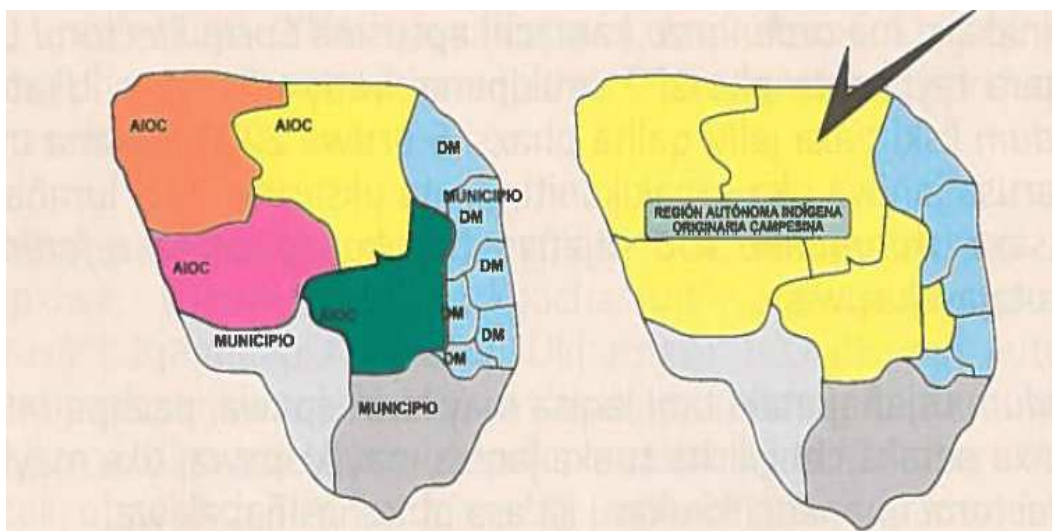
<sup>651</sup> GARCÍA LINERA, Álvaro. *Op. Cit.*, p. 62. Esta denominación parafrasea la expresión usada por W. Kymlicka sobre la existencia de naciones sin Estado en las que no incluía, precisamente, a los pueblos indígenas. *Vid. supra* apartado 1.1 *in fine*.

<sup>652</sup> ARNOLD, Denise (ed. comp.). *Op. Cit.*, p. 171.

<sup>653</sup> Nótese que aquí, como en el literal anterior, la CPE separa a pueblo de nación IOC, con lo que asumiría que sí existe diferencia entre ambos. Sin embargo, en virtud de lo desarrollado en este trabajo, dicha diferencia no deja de ser una cuestión convencional del grupo de que se trate. Por tanto, ratificamos nuestra inclinación por considerar que NPIOC es la etiqueta que aglomera al colectivo indígena boliviano en su conjunto.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, muestra la concreción de las primeras dos, sobre la base de TIOC consolidados y *demandados* hasta entonces<sup>654</sup>.

Gráfico 17. POSIBILIDAD DE CONFORMACIÓN DE AIOC REGIONAL



Fuente: CUADROS ANAYA, D., 2010, p. 26

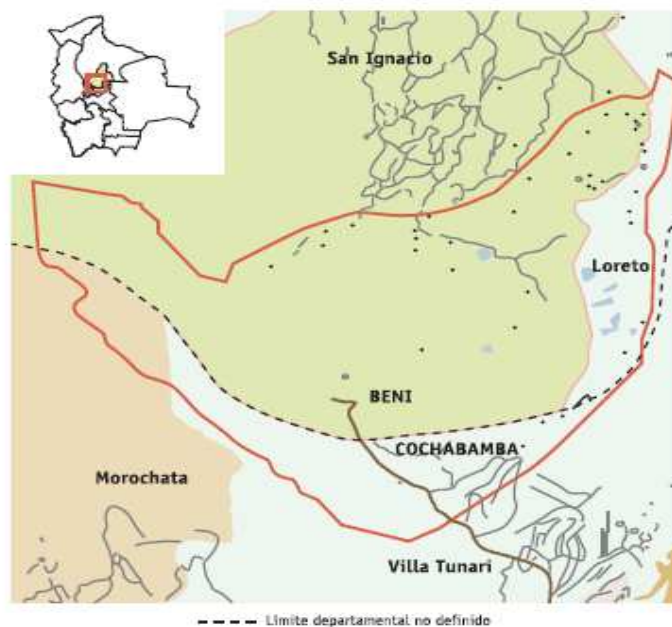
A la izquierda del gráfico puede observarse un espacio territorial con 4 AIOC, es decir, 4 autonomías indígena originario campesinas ya constituidas, además de un municipio con 6 distritos municipales y dos municipios sin divisiones. A la derecha se aprecia ese mismo espacio geográfico pero con una región autónoma indígena originario campesina (zona amarilla), conformada únicamente por dichas 4 AIOC, pudiendo adherírseles uno o más de aquellos distritos municipales, o incluso los dos municipios enteros, en tanto *colindantes*.

Ahora bien, aunque legalmente las AIOC adscritas a distintos espacios y niveles existen de forma paralela a los departamentos, regiones y municipios, la práctica ha demostrado que pareciera que existe una discordancia de lógicas, la cual respondería a la forma paulatina en la que los PPII han ido siendo reconocidos, colocando a aquellas autonomías casi en competencia con el municipio y con el departamento.

<sup>654</sup> El término *demandado* hace referencia al inicio del procedimiento de formalización de un TIOC, por lo que no se trata de un TIOC *consolidado*.

En efecto, según R. Molina, “los PPII forman parte de la estructura del Estado y de allí se ha ido formando la idea de las autonomías pero el problema es que se han confundido objetivos políticos no necesariamente indígenas.”<sup>655</sup> Las situaciones descritas, y las que de ellas se derivan, a nuestro parecer, pueden generar la creencia de que los TIOC son áreas incompatibles con la territorialización administrativa del país, al quedar segmentados en distintos municipios. Y es que al configurarse con criterios de PPII y de su propia organización, a veces rebasan efectivamente los límites de cuatro o más municipios, e incluso cruzan límites departamentales, aunque para estos casos, tanto la CPE como la LMAD no permitan la conformación de una AIOC. Un ejemplo de esto último es el del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, en adelante TIPNIS<sup>656</sup>, un TIOC ya consolidado que atraviesa dos municipios de una provincia del departamento de Beni (Loreto y San Ignacio de Mojos, y Mojos, respectivamente) y dos municipios de una provincia del departamento de Cochabamba (Villa Tunari y Morochata, y Chapare, respectivamente). El mapa inferior muestra la situación limítrofe del TIPNIS.

**Mapa 7. AFECTACIÓN DE LÍMITES - TERRITORIO INDÍGENA Y PARQUE NACIONAL ISÍBORO SÉCORE**



Fuente: MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS, 2010

<sup>655</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

<sup>656</sup> “El TIPNIS”, como es conocido en Bolivia, ha sido en los dos últimos años, además, centro de debate por cuanto el gobierno relativizó su condición de zona intangible. Sobre este punto se dará más detalle en el apartado 3.3.

Cabe hacer una precisión importante. Si bien no se menciona expresamente en ninguna norma, de acuerdo con Diego Cuadros, la constitución de las AIOC estuvo pensada principalmente para los PPII de tierras bajas en tanto sus miembros son numéricamente minoritarios, teniendo así la posibilidad de consolidar sus territorios y de protegerlos de su entorno. *“Mientras que en tierras altas, los pueblos y naciones aymara y quechua son mayoritarios, y más bien la sucesiva fragmentación territorial del país los ha ido dividiendo artificialmente. Si constituyesen sus autonomías sobre la base de TIOC, se seguirán fragmentando más. Por lo tanto, la vía más recomendable que abre la Constitución para tierras altas es la conversión de municipios enteros en autonomías IOC, con la posibilidad de agregarse a otros, constituyendo así autonomías IOC regionales.”*<sup>657</sup> La cita contiene un argumento que entendemos razonable, pero es necesario añadir otro: la formación de autonomías IOC sobre la base de TIOC andinos no solo fragmentaría más a dichos PPII, fragmentaría también al territorio boliviano debido a la frecuente continuidad territorial de dichos TIOC. Aunque también deban apreciarse los ámbitos de competencia de las AIOC y de las unidades territoriales del Estado boliviano, lo cierto es que los cruces entre los TIOC y la actual organización territorial del Estado boliviano son un hecho verificable.

A fin de dar una visión general del estado de registro de TIOC a 2010, la Tabla 12 brinda información por subregiones naturales –por tanto, no clasificado según la organización territorial oficial del Estado boliviano-. Lo más llamativo es el número y ubicación de los TIOC y la cantidad de población que en ellos habita.

De acuerdo con el INRA y con el Viceministerio de Tierras, los 256 TIOC demandados y titulados a 2010 abarcaban 36.5 millones de hectáreas y tenían una población total de 671, 645 personas, lo cual representaba el 21.6% de la población rural boliviana y el 8.12% de la población total, siguiendo las cifras del censo de 2001. Advirtiendo que el registro de TIOC es un procedimiento continuo, de modo que a la fecha tal cifra ha debido incrementarse, pensamos que los datos más significativos son dos. El primero es que, si bien no es sorprendente, la enorme mayoría de los TIOC, a 2010, se encontraban en el Altiplano y en los Valles interandinos. Es decir, la mayoría de TIOC eran andinos (quechuas y aymaras, primordialmente). Esto supone que aunque se concibiera la formación de las AIOC fundamentalmente para PPII de tierras bajas, en la práctica, al ser los PPII de tierras altas

---

<sup>657</sup> CUADROS ANAYA, Diego. *Territorialidad y Autonomía indígena originaria campesina*. La Paz: Ministerio de Autonomías, 2010, Serie Bolivia autonómica No. 4, p. 24.

los que más recurrieron a la constitución de TIOC, son también ellos los que más constituyeron aquellas autonomías. El segundo dato a resaltar es que la subregión con mayor número de TIOC era la de los Valles interandinos, mientras que la de mayor territorio era el Altiplano, sobre todo el departamento de Potosí. Esto quiere decir, por un lado, que, a 2010, existían muchos TIOC con un área territorial pequeña, y por otro que, en caso de que alguno de ellos pretendiera constituir una AIOC, necesitaría unirse a otros TIOC, volviéndose así más complejo el procedimiento de la delimitación de las autonomías.

**Tabla 12. TIOC DEMANDADOS Y REGISTRADOS A 2010**

Nº	Subregión	Nº TIOC	Nº Familias	Nº Varones	Nº Mujeres	Total Población	% Población	Tamaño promedio hogar
1	Altiplano	64	46,070	100,100	97,416	197,516	29.4%	4.3
2	Valles Interandinos	132	68,892	154,095	148,282	302,377	45.0%	4.4
3	Amazonía Norte	7	1,559	5,038	4,572	9,610	1.4%	6.2
4	Amazonía Sur	7	3,105	9,137	8,364	17,501	2.6%	5.6
5	Iténez - Mamoré	9	2,652	8,256	7,690	15,946	2.4%	6.0
6	Chapare - Moxos	7	4,263	14,140	11,888	26,028	3.9%	6.1
7	Chiquitania	12	7,899	26,204	23,862	50,066	7.4%	6.3
8	Chaco	18	8,778	26,979	25,622	52,601	7.8%	6.0
<b>TOTALES</b>		<b>256</b>	<b>143,218</b>	<b>343,949</b>	<b>327,696</b>	<b>671,645</b>	<b>100.0%</b>	<b>4.7</b>

Fuente: Datos INRA 2008, 2009, 2010 y Viceministerio de Tierras 2010  
Elaboración: Fundación Tierra, 2011, p. 23

Como puede verse, habiendo planteado la definición de la ubicación de los indígenas bolivianos a partir de las AIOC, hemos terminado centrándonos en los TIOC<sup>658</sup>, en virtud de su condición de base elemental para la composición de dichas entidades. Por esta razón, hemos creído oportuno destacar cuatro puntos del procedimiento administrativo de la constitución de su derecho de propiedad, puesto que es éste el que otorga formalidad a su existencia. Dicha constitución puede lograrse a través de la dotación-titulación, y de la conversión de propiedades agrarias tituladas colectivamente.

Regulado dicho procedimiento por el Reglamento de la Ley INRA – Decreto Supremo No. 29215 (agosto de 2007), cabe mencionar en primer lugar a la expresa remisión a las pautas

<sup>658</sup> Aunque el TIOC no ha sido incluido en la boleta censal de 2012 como referente geográfico, hubo quienes como X. Albó que abogaron por su consideración debido a que constituyen una instancia territorial reconocida por la CPE. Esto, más aun si dicha boleta sí consigna otras unidades inferiores no reconocidas como las ciudades, comunidades y localidades.

del C169 OIT para la acreditación de la posesión del territorio (Artículo 201), no exigiéndose ello para el procedimiento de conversión pues en éste se parte de tierras agrarias. En segundo lugar, para la constitución por conversión se exige un certificado expedido por la entidad estatal competente en asuntos indígenas y originarios<sup>659</sup>, que acredite que el solicitante *mantiene* formas de organización, cultura e identidad propias (Artículo 278, e)). En tercer lugar, se requiere la *verificación directa* en el terreno, de parte del funcionario competente, del cumplimiento de la función social o económico-social de la tierra (Artículo 239.II), esto es, la residencia en el lugar de parte de los propietarios o poseedores, uso o aprovechamiento tradicional de la tierra y de sus recursos naturales, los cuales deben estar destinados a lograr el bienestar o desarrollo familiar o comunitario, según sea el caso, en términos económicos, sociales o culturales (Artículo 237). Y en cuarto lugar, resaltamos la admisión de que la base de conformación de un TIOC es, al fin, la comunidad, con lo que sigue manteniéndosele como el centro de la regulación en el tema, más allá de que pueda unirse a otra u otras comunidades para conformar algún colectivo mayor que sea titular del territorio en cuestión. Por tanto, es el territorio de la comunidad –no la comunidad campesina- la unidad más básica reconocida oficialmente en lo que concierne a territorios indígenas en Bolivia.

Llamándonos la atención la exigencia de que funcionarios públicos den su conformidad para que el solicitante –eventualmente un pueblo indígena- sea certificado como poseedor de atributos originarios, nos genera mayor interés que, aun con toda la regulación establecida, el INRA haya verificado que no siempre los miembros del colectivo solicitante de la formalización del derecho de propiedad vivan en los territorios que intentan formalizar. Y es que *“algunos indígenas viven en centros poblados de carácter urbano, que normalmente no son titulados como propiedad agraria y, por lo mismo, se los excluye del territorio (indígena originario campesino). En esta realidad también tiene su efecto el fenómeno de la doble residencia, muy común en contextos de presencia e influencia de ciudades principales y ciudades intermedias. En definitiva, la población titular de los TIOC vive principalmente dentro de los mismos, aunque no todos”*<sup>660</sup>, con lo que ni la población titular de los TIOC vive solo en estos territorios, ni los que viven en ellos son todos los indígenas miembros del colectivo titular. En consecuencia, sirviendo los TIOC de referente sobre todo

---

<sup>659</sup> Dicha autoridad es el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), el cual forma parte del Ministerio de Autonomías.

<sup>660</sup> FUNDACIÓN TIERRA. *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. Informe 2010. Fundación Tierra: La Paz, 2011, p. 67.

en cuestiones de titulación de tierras –y aquí hay cierta semejanza con lo que sucede en Perú respecto de las comunidades legales-, no puede afirmarse que todos los indígenas de Bolivia viven en ellos, por lo que sería cuestionable que en la adopción o implementación de políticas estatales en los que están involucrados, se remita únicamente a tales territorios para su ubicación. Por esta misma razón, a pesar de elaborarse en coordinación con los grupos respectivos, en esta tesis no se ha tomado en cuenta la información del Registro de Identidad de Pueblo indígena u originario creado en 2007 por el Reglamento de la Ley INRA<sup>661</sup>, conducido por el Viceministerio de Tierras: porque estando ligada a los procedimientos de saneamiento y formalización de tierras, tiene una visión restringida sobre el número y ubicación de todos los indígenas de Bolivia.

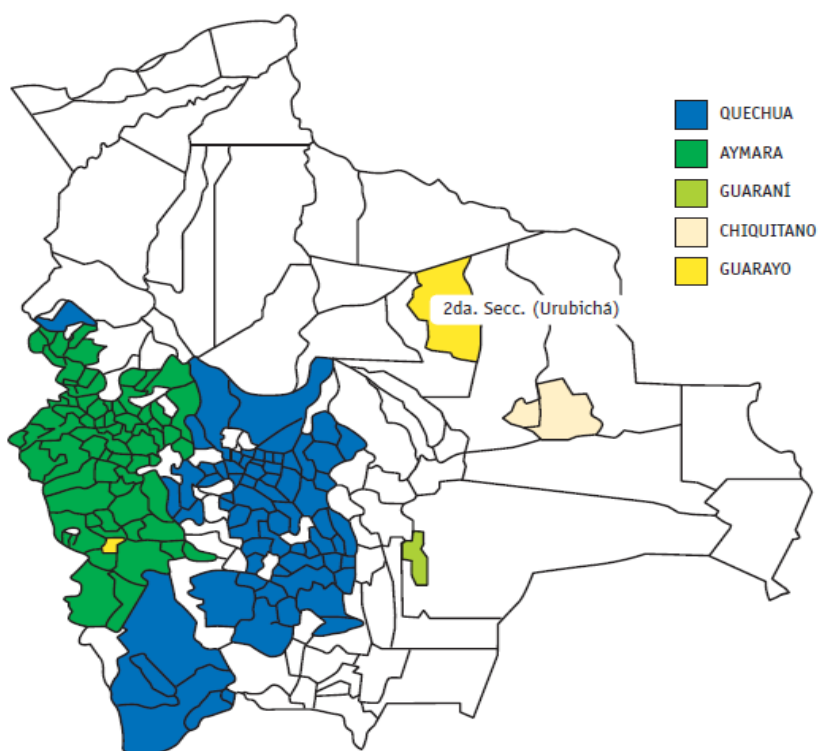
Evaluando pues, otras alternativas que contribuyan a la identificación del territorio donde se asienta la población originaria boliviana, optamos finalmente por los resultados de los indicadores empleados en el censo de 2001: lengua hablada, lengua materna y declaración de pertenencia a una NPIOC. Sobre el particular, centrándose en la pertenencia, el Sistema de Información Geográfica Etnolingüística – SIGEL elaboró un mapa agrupando las respuestas brindadas por las personas encuestadas en el censo.

En efecto, como puede apreciarse del Mapa 8, la mayoría de los municipios en que el 75% o más de su población se declaró en 2001 perteneciente a algún pueblo indígena u originario, se localizaba al centro oeste y sur oeste de Bolivia, correspondiendo dichos municipios a los departamentos de Oruro, Potosí, Cochabamba y buena parte de La Paz. SIGEL registró además la localización geográfica de los municipios que cumplían con la proporción de pertenencia en el rango de 50-74%, es decir, con mayoría absoluta originaria pero sin llegar al 75% (Mapa 9).

---

<sup>661</sup> El Artículo 361 del Reglamento establece que este registro contiene la declaración de identidad, pertenencia o ambos, según corresponda, del pueblo indígena u originario; b) Reseña histórica y croquis referencial del territorio ancestral, en el caso de pertenencia; c) Formas de organización indígena u originaria; d) Ubicación geo - espacial; y e) Otros que corresponda. Cabe precisar que si bien en el Capítulo 2 sí fueron incluidos los datos de COFOPRI, otrora organismo de formalización de las tierras de las comunidades legales, la diferencia con este caso reside en que, en Perú, son las comunidades campesinas y las comunidades nativas las únicas que legalmente han sido relacionadas con la definición de pueblos indígenas.

**Mapa 8. MUNICIPIOS EN QUE EL 75% O MÁS DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS DECLARA PERTENECER A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA**

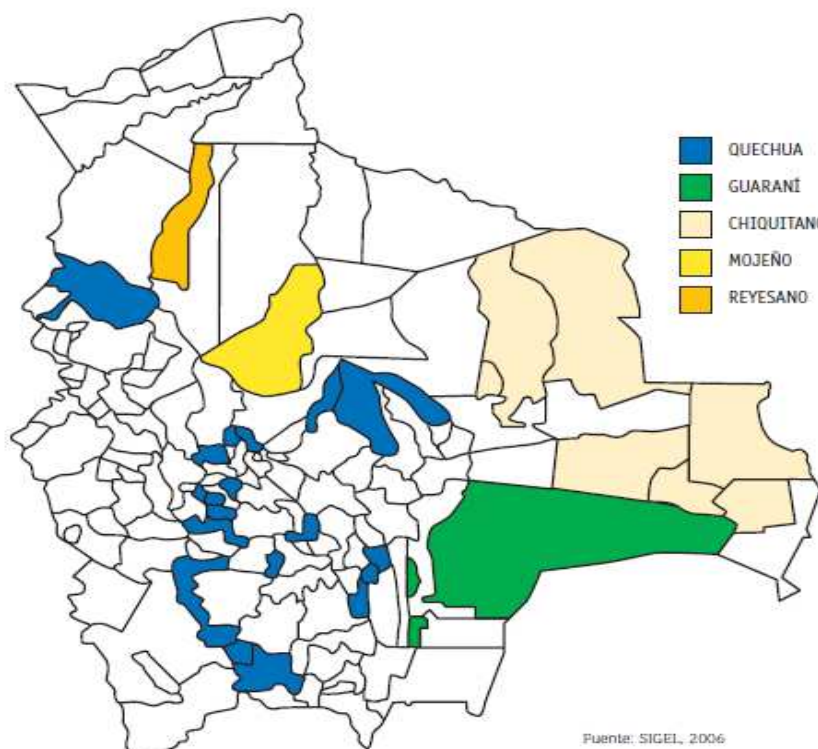


Fuente: SIGEL, 2006

El Mapa 9 muestra que, a diferencia del anterior, eran los grupos de tierras bajas los que, siguiendo los datos del censo de 2001, registraban la mayor parte de aquel rango porcentual, ubicándose principalmente en los departamentos de Santa Cruz y Beni. Ahora bien, lo más resaltante que en conjunto exponen estos dos mapas es que la mayoría de los municipios del país, incluyendo varias capitales departamentales andinas, tenían población –de 15 años o más– que se consideraba perteneciente a algún pueblo originario. No parecería haber duda de que Bolivia es un país con una población mayoritariamente indígena. Sin embargo, debe recordarse que estos mapas están basados solamente en la declaración de pertenencia a un pueblo indígena u originario, centrados por tanto en la manifestación de personas de 15 años o más.



**Mapa 9. MUNICIPIOS EN QUE EL 50% A 74% DE POBLACIÓN MAYOR DE 15 AÑOS DECLARA PERTENECER A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA**



Consideramos entonces necesario incluir los resultados de los otros dos indicadores censales para poder evaluar de forma más completa la información que existe, por lo que recurrimos nuevamente a la matriz elaborada por X. Albó y R. Molina (*Vid.* Gráfico 11, p. 334), del cual se deriva el Mapa 10, que muestra la congregación indígena según departamentos<sup>662</sup>. Hemos elegido esta alternativa debido a que, para efectos de esta tesis, resulta de mayor utilidad enfocarnos en los territorios donde se encuentran los indígenas, se hallen o no en posesión o propiedad de un TIOC, o constituyan, o no, autonomías indígenas reconocidas; en suma, independientemente de su situación jurídica formal.

Lo primero que cabe hacer es enfatizar que se trata de una visión *simplificada* de la ubicación territorial de los indígenas bolivianos por departamentos<sup>663</sup>. En segundo lugar, insistimos en que *incidencia* debe ser entendida por el número de personas que reúnen las cuatro variables empleadas en la matriz. Dicho esto, y como habíamos indicado en el sub-

<sup>662</sup> Su símil peruano sería el índice de incidencia elaborado en 2005 por Carolina Trivelli y mostrado gráficamente en el Mapa 3, *Vid. supra* p. 223.

<sup>663</sup> Téngase en cuenta que este mapa se deriva de una matriz de condición etnolingüística que abarca una gama de posibilidades y combinaciones, si bien ello no quiere decir que no registre cierta estabilidad, probablemente mayor que la que pudiera proporcionar la información de los TIOC.

apartado precedente, los departamentos bolivianos que basados en los datos del censo de 2001 registran mayor incidencia indígena son Potosí, Cochabamba y Chuquisaca.

Mapa 10. CONDICIÓN ETNOLINGÜÍSTICA INDÍGENA POR DEPARTAMENTOS



Fuente: MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coord.), 2006  
Elaboración propia

Habiendo ya mencionado también que es precisamente en estos tres departamentos – sobre todo Potosí- donde se encuentran los mayores niveles de contraste entre personas que en 2001 declararon hablar una lengua indígena pero que no se declararon pertenecientes a algún pueblo indígena –si bien, evidentemente, en una proporción mínima respecto de quienes sí declararon afirmativamente ambas cuestiones-, adelantamos que es en dos de ellos donde la ley no ha establecido circunscripciones electorales especiales indígenas: Potosí y Chuquisaca.

Llama nuestra atención el caso de La Paz debido a que es donde históricamente se formaron los principales movimientos indígenas del país y sin embargo, la incidencia indígena es media. Un factor que pensamos puede ser influyente en este hecho es la

migración, pues La Paz, único departamento andino que limita con Perú<sup>664</sup>, es la sede del gobierno boliviano. De otro lado, no llaman la atención los casos de los departamentos con baja incidencia indígena pues basta corroborar que se trata de aquellos cuatro que conforman la *media luna*.

Siendo el territorio esencial para la configuración de la identidad indígena, no desconocemos las dificultades que enfrenta el Estado boliviano ante, no la carencia o deficiencia de información como en Perú, sino frente a la aglomeración y superposición de espacios reconocidos jurídicamente. No olvidemos además que para formalizar un TIOC se necesita de una entidad administrativa que certifique que el grupo que en él se asienta mantiene identidad, cultura y prácticas propias como pueblo indígena y originario, con lo que, si bien rigen pautas normativas definidas para ello, la decisión final la tiene el Estado, lo cual es comprensible en la medida que procure evitar que otros grupos se aprovechen de un régimen especial. Existiendo una clara conexión entre lo urbano y lo rural, entre población indígena migrante y la población que vive en las comunidades, tampoco debemos olvidar que en los TIOC no residen todos los indígenas del área respectiva, todo lo cual no hace sino confirmar la innegable interrelación de identidades.

### **3.3 ASPECTOS ADICIONALES A CONSIDERAR EN LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN POLÍTICAS DE LOS INDÍGENAS BOLIVIANOS**

En este apartado recogemos algunos hechos y argumentos que, a nuestro juicio, contribuyen a tener un panorama general del estado actual de la representación y de la participación políticas indígenas bolivianas, las cuales no se nutren de un pasado reciente y constituyen más bien, por sí mismas, objeto de otro u otros trabajos específicos que no corresponden a la naturaleza de esta tesis. De ahí que no estudiemos, por ejemplo, las razones que explicarían por qué en Bolivia existe una permanente movilización indígena, ni tampoco profundicemos en la estructura organizacional que la sustenta, aunque sí sean nombradas las principales organizaciones indígenas que forman parte de ella.

Recordando que fueron presentadas algunas referencias sobre este tema a lo largo del apartado 3.1, hemos de recalcar que la presencia de indígenas en la política boliviana,

---

<sup>664</sup> Por el departamento de Puno, uno de los que cuenta con mayor población indígena calculada para Perú.

principalmente aymaras y quechuas, es de larga data, a pesar de su exclusión formal desde la institución de la República en 1825, erigida sobre la base del liberalismo.

En el apartado 1.3 mencionamos que durante las décadas siguientes a la independencia prevaleció, tanto en Perú como en Bolivia, la dotación de títulos privados sobre los territorios de los ayllus, los cuales fueron previamente parcelados, luego de ser expropiados. Pues bien, alrededor de 1880, se formó en Bolivia un movimiento indígena denominado los *Apoderados Generales*, el cual, compuesto por autoridades originarias de algunos departamentos andinos para oponerse a la política de expansión de las haciendas, logró reducir el impacto de las medidas sobre los ayllus<sup>665</sup>, fortaleciéndolos junto a las comunidades, e iniciando el bosquejo de la idea del derecho a un gobierno propio.

Derrotados los *Apoderados Generales*, los *Caciques Apoderados* continuaron con el movimiento indígena desde aproximadamente 1912. Estos caciques pertenecían a los ayllus y comunidades de los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí, Cochabamba y Chuquisaca –aquellos que entonces y ahora, como hemos visto, tuvieron y tienen la mayor población indígena andina y total del país-, y dieron comienzo a una etapa larga de rebeliones y lucha legal hasta 1952. Su principal móvil, así como el de sus predecesores, y el de la creación y desarrollo de las organizaciones indígenas más fuertes que existen en los países andinos, fue el territorio, además de la demanda de políticas plurales.

En esta coyuntura, el Partido de la Unión Nacional auspició la candidatura del primer indígena a la Cámara de Diputados. De acuerdo con E. Ticona, Manuel Chachaywana, aymara de La Paz, aunque no resultó ganador, “*inició la compleja relación política entre el sector comunal y los gobiernos ... (e) inauguró un pequeño espacio político en la búsqueda de una representación propia.*”<sup>666</sup> A esto se sumó la fuerza que en el ámbito intelectual fue cobrando Eduardo Nina Quispe, aymara que durante la década del treinta contribuyó con la idea de defensa de los territorios de los ayllus y de las marcas, lo cual implicaba, según él, la renovación o la refundación de Bolivia.

---

<sup>665</sup> Recordemos que R. Molina sostiene que una de las diferencias con Perú en este tema es precisamente que algunas entidades ancestrales permanecieron más o menos vigentes en la sociedad indígena.

<sup>666</sup> TICONA ALEJO, Esteban. *Op. Cit.*, p. 61.

Con la Revolución de 1952 hubo mayor presencia de los indígenas en la política boliviana, aunque colectivamente estuvieron subordinados en sus inicios al MNR bajo la denominación *diputados campesinos*. El subsiguiente movimiento katarista, al cuestionar el carácter inconcluso de las reformas llevadas a cabo con ocasión de la revolución, añadió una nueva demanda: la ciudadanía colectiva. Formado ya un pequeño conjunto de demandas más o menos estructuradas, en 1968 se fundó el Partido Indio de Bolivia, cuyo Manifiesto proclamaba que “*ante el frente nacionalista y ante el frente comunista, el indio forma otro frente.*”<sup>667</sup> Un frente al cual debía llegarse con la conquista del poder, y a éste, a través de una acción revolucionaria para reconstituir los imperios precolombinos aymaras y quechuas. De este modo, para fines de la década del sesenta se encontraba ya presente la idea de una reconstrucción del país a través del regreso a la prevalencia de los territorios precoloniales, eventualmente sostenido por la reconstitución de la organización estatal precolonial. La versión extrema de este discurso la encontramos varios años después, cuando Felipe Quispe, ex secretario de la CSUTCB, fundó en el año 2000 el Movimiento Indígena Pachakuti, en adelante MIP, partido político que para varios analistas tuvo una propuesta separatista porque planteaba la existencia de dos Bolivias: una indígena y otra blanca-mestiza.

Sea por el surgimiento de la idea de una nación aymara, o por la interiorización de una identidad indígena con repercusión colectivo-institucional, hemos adelantado ya algunos puntos sobre el movimiento katarista, cuyo nombre se deriva de Túpac Katari, el principal líder aymara durante el levantamiento anticolonial de 1780-81<sup>668</sup>. Iniciado este movimiento también a fines de la década del sesenta entre grupos aymaras de La Paz y de Oruro, tuvo un vertiginoso ascenso que lo llevó a copar la dirección nacional campesina en 1971, entonces aliada al MNR y después a los gobiernos militares. En 1979, la organización logró incorporar otras corrientes y tomó el nombre de Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), un nombre que, según L. Verdesoto, “no

---

<sup>667</sup> Citado por MOGROVEJO MONASTERIOS, Rodrigo Julián. *Op. Cit.*, p. 181.

<sup>668</sup> Según José Teijeiro, la rebelión de Túpac Katari se dio bajo la influencia del levantamiento de Túpac Amaru II en Cusco, aunque reuniendo sus propias características. Por ejemplo, el autor dice que mientras el cacique peruano buscaba una transformación predominantemente utilitarista, el boliviano buscaba una de tipo esencialista, dado que no era criollo ni mestizo ni curaca ni descendiente de curacas. “*Era un ‘indio del común’ ... reunía la activación de los fundamentos étnico-cosmo-mitológicos ... es entonces una encarnación de lo simbólico...*”. TEIJEIRO V., José. *La rebelión permanente. Crisis de identidad y persistencia étnico-cultural aymara en Bolivia*. La Paz: PIEB, Plural, 2007, pp. 114 y 120.

*refleja la importancia que, desde la irrupción del katarismo, da esta organización a la dimensión étnica.”*<sup>669</sup>

La reforma de los discursos políticos que implicó el desarrollo del Katarismo se concretó principalmente en la izquierda y en las organizaciones sindicales campesinas bolivianas, perfilando, como indica L. Tapia<sup>670</sup>, una reconfiguración de lo nacional popular basada en el debilitamiento del proletariado minero y en el proceso de formación de varias organizaciones de los pueblos de la Amazonía, el Chaco y el Oriente del país. De esta manera, la década del ochenta significó una apertura más real en la política, incluyéndose no solo la experiencia de los primeros diputados sino también la elección de los primeros ministros indígenas en la historia de Bolivia. En este contexto, a fines de dicha década, se creó el partido político Conciencia de Patria - CONDEPA, de tipo étnico-populista. *“Lo que une a las diversas organizaciones sindicales campesinas, organizaciones de pueblos indígenas, y también movimientos sociales contra la privatización del agua, el gas y la tierra, no es una identidad cultural en la que se comparte un mismo origen étnico, sino el proyecto de nacionalización, de control sobre los recursos naturales del país, como condición para poder financiar una reforma y redirección del estado que recomponga de manera multicultural la presencia más igualitaria de todos estos sectores y pueblos en el seno de la forma de gobierno del país.”*<sup>671</sup> (El subrayado es nuestro). Esto significaría, siguiendo al autor, que el Katarismo no necesariamente reivindicaba o reivindica un Estado monoétnico, ni que tampoco descartaba, o descarte, cierto margen de practicidad en los modos de lograr sus fines.

En 1997, como se adelantó en el sub-apartado 3.1.2, en la coyuntura generada por la reforma constitucional de 1994 y con la influencia de la reconstitución de los ayllus, se creó en la región andina el CONAMAQ –Consejo Nacional de Markas y Ayllus del Qollasuyu-, el cual apeló más explícitamente y desde sus inicios a las mencionadas formas históricas de organización andina, rechazando *“militantemente toda referencia a los ‘sindicatos campesinos’.”*<sup>672</sup> Esto porque, a decir de E. Ticona, el *“posicionamiento de un discurso propio (de las organizaciones que reunían a los sindicatos) no siempre estuvo acompañado de una práctica nueva del ‘sindicalismo campesino’ (ni de) las autoridades originarias en sus niveles cupulares, porque la estructura del ‘nuevo sindicalismo aymara’ o del movimiento de*

---

<sup>669</sup> VERDESOTO, Luis. Op. Cit., p. 186.

<sup>670</sup> TAPIA, Luis. Op. Cit., p. 60.

<sup>671</sup> Ibid. Loc. Cit.

<sup>672</sup> VERDESOTO, Luis. Op. Cit., p. 186.

los ayllus y comunidades originarias, no se ha modificado en gran medida de la herencia clientelista del MNR...”<sup>673</sup>

Contando con el apoyo de intelectuales y profesionales aymaras urbanos, CONAMAQ tiene un discurso bastante elaborado respecto a diversos temas. Sin embargo, según X. Albó, su articulación social sigue siendo lenta, incluso en regiones donde persisten los ayllus, y ello en parte se debería a la vinculación más estrecha que éstos tienen con la CSUTCB, la cual, en su opinión, es todavía la organización más representativa de dichos PPII. De cualquier modo, es de indicar que CONAMAQ fue la organización que elaboró la cartografía alternativa de las naciones andinas (16) asentadas en el país, la cual ha servido como referente para diversos estudios sobre el tema, incluso provenientes del Estado.

En cuanto a tierras bajas, diversos autores coinciden en señalar que su proceso organizativo ha sido más lento. Siguiendo al referido autor catalán, las dos fuentes de desarrollo del movimiento de estas zonas del país fueron el movimiento katarista consolidado en la región andina, y la experiencia de los grupos indígenas de la selva peruana. Así nació en 1981 la CIDOB, organización que en la actualidad se denomina Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia y que, junto a otras organizaciones indígenas de tierras bajas -sobre todo del departamento de Beni-, encabezó la *Marcha por el Territorio y la Dignidad* de agosto de 1990, la cual, como adelantamos y a nuestro juicio, representa un punto de quiebre en la historia contemporánea de los movimientos indígenas en el país.

La *Marcha por el Territorio y la Dignidad* tenía como fundamental móvil la protesta por los efectos causados por diversos conflictos territoriales y por la vulneración de parques nacionales, como el Isiboro Sécore. Con gran impacto mediático, contó desde su convocatoria con la simpatía incluso del sector urbano del país, interrelacionándose organizaciones indígenas de tierras bajas con las de tierras altas, y con intelectuales, movimientos ambientalistas, partidos políticos y algunos otros líderes. Frente a la enorme movilización social que supuso, el gobierno reconoció siete territorios indígenas, uno de ellos el del citado parque nacional, denominándose a partir de entonces Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore - TIPNIS. En aquel momento no existían las figuras de las tierras comunitarias de origen ni de los TIOC, por lo que la marcha significó una mayor

---

<sup>673</sup> TICONA ALEJO, Esteban. *Op. Cit.*, p. 66.

apertura al debate público de la noción de territorio indígena, constituyendo además el antecedente de mayor peso en el reconocimiento que llegaría 6 años después con la Ley INRA, a la luz de la reforma constitucional de 1994.

En nuestra opinión, la marcha sirvió para afianzar la presencia de la problemática indígena en el escenario boliviano, “ante el importante proceso de imbricación entre lo indígena, lo campesino y las izquierdas surgidas del sector obrero”<sup>674</sup>, posicionado ya por la CSUTCB. Sirvió además para reforzar las relaciones entre diversas organizaciones indígenas, lo cual produjo, unos años después, la formación de importantes coaliciones, dos de las cuales fueron el Pacto de Unidad y el Bloque Indígena.

Sobre esto último, creemos que el mayor espacio de confluencia y participación de las principales organizaciones indígenas bolivianas generado hasta la actualidad ha sido dicho Pacto de Unidad, un espacio de articulación en el marco de encuentros sectoriales realizados en diversos ámbitos del país, con el propósito de analizar y discutir sus reivindicaciones. Constituido en septiembre de 2004, agrupó entonces a la CSUTCB, CONAMAQ, CIDOB, la Confederación Sindical de Colonizadores de Bolivia - CSCB<sup>675</sup>, la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia - CSCIB, la Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia Bartolina Sisa - FNMCIOMB-BS, al Movimiento Cultural Afrodescendiente, al Movimiento Sin Tierra - MST, la Asamblea del Pueblo Guaraní - APG, la Central de Pueblos Étnicos de Santa Cruz – CPESC, y a la organización del pueblo mojeño, organizaciones todas éstas entonces simpatizantes del MAS, el cual no formó parte del pacto.

En tanto espacio de encuentro, el Pacto de Unidad no fue ni es una organización. Su mayor aporte fue la elaboración de propuestas consensuadas que sirvieron de referente a la Asamblea Constituyente, e incluso a las comisiones extraconstituyentes instituidas posteriormente. Fue por su intermedio que se discutieron tanto el tema de las autonomías

---

<sup>674</sup> VERDESOTO, Luis. *Op. Cit.*, p. 149.

<sup>675</sup> Dado que no podemos detenernos en cada una de las organizaciones nombradas en este apartado, advirtiendo además que no se trata de las únicas que existen en el país, en el caso de la CSCB existe un elemento llamativo que hace que les dediquemos unas cuantas líneas. Y es que, rechazando la etiqueta *colonizadores* –llamados así porque no son originarios de las zonas sub-tropicales sobre las cuales se asientan-, llevan en su denominación dicho término. Se trata de indígenas andinos autoidentificados que manifiestan haber migrado en busca de mejores condiciones de vida, si bien alentados por el programa denominado *colonización*, emprendido por el gobierno de la década del sesenta con el apoyo de la Alianza para el Progreso. Ver enlace de la organización <<http://cscb.nativeweb.org/cscb.html>>.



indígenas como el del establecimiento de las circunscripciones electorales indígenas. Es más, recordemos que la Asamblea Constituyente, instalada en agosto de 2006, fue una de las reivindicaciones de la *Marcha por la Soberanía Popular* de mayo de 2002, impulsada por el Bloque Oriente y parte de la CIDOB, y apoyada luego por CONAMAQ, en virtud del proceso de reforma constitucional que entonces se llevaba a cabo.

Siguiendo al investigador Fernando Garcés, al interior del Pacto de Unidad existían sub-alianzas que *“las posicionaban en bloque frente a determinados temas. Lo más conocido al respecto fue la articulación entre las organizaciones campesinas (CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB) y el bloque indígena (CIDOB y CONAMAQ). Como se sabe, las primeras tienen un proceso histórico que las ha constituido en la base social del MAS-IPSP y, por tanto, consideran a éste ‘su gobierno’. En cambio, el bloque indígena, aunque veían al gobierno como su aliado, mantenían con él una distancia prudencial en varios momentos del proceso constituyente. Se puede apreciar, entonces, que el Pacto de Unidad no era un espacio uniforme y homogéneo, pero tampoco era un espacio de trincheras inflexibles...”*<sup>676</sup>. De ahí las discusiones sobre la forma de plasmar la representación especial indígena en el Legislativo, como se verá en el sub-apartado 3.4.2.1.

Una vez concluida la elaboración del texto constitucional, el Pacto de Unidad disminuyó su actividad, apareciendo conflictos entre sus miembros, sobre todo desde 2009. *“Las diferencias de énfasis en la historia reivindicativa de estas organizaciones tienen mucho que ver en el desplazamiento de alianzas. Dado el proceso de sindicalización que configuró un énfasis en la identidad cultural y de clase en el movimiento ‘campesino’ hay una empatía orgánica entre estas organizaciones (CSUTCB, FNMCB-BS y CSCB); correlativamente, el énfasis en las demandas de derechos específicos como pueblos indígenas o naciones originarias también explica las cercanías del bloque indígena.”*<sup>677</sup> A fines del año 2010, el alejamiento de CIDOB y CONAMAQ se hizo más visible hasta la ruptura marcada por CIDOB después de la represión de la marcha por el TIPNIS, producida al finalizar el año 2011.

Como adelantamos, y resumiendo, el TIPNIS es un territorio indígena que es también parque nacional. El conflicto al que venimos aludiendo se produjo ante el plan de construcción de una carretera para unir las zonas Villa Tunari-San Ignacio de Moxos

---

<sup>676</sup> GARCÉS, Fernando (comp.). *Op. Cit.*, p. 82.

<sup>677</sup> *Ibid.* *Loc. Cit.*

correspondientes a los departamentos de Beni y Cochabamba, atravesando territorio del TIPNIS y afectando así su condición de intangible, en tanto parque nacional, declarada – recordemos- en el contexto de la *Marcha por el Territorio y la Dignidad*. El plan estatal de esta carretera fue elaborado sin atender al procedimiento de consulta que establece el C169 OIT, ratificado por el Estado boliviano en 1991. La represión contra la protesta indígena, calificada de violenta por CIDOB y CONAMAQ, mostró la dificultad gubernamental para aplicar el reconocimiento de los derechos territoriales de los yuracaré, los chimán y los mojeño-trinitario. El gobierno retrocedió y la Asamblea Plurinacional dictó la Ley No. 180, Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, de octubre de 2011, cuyo Artículo 3 indica que “*se dispone que la carretera Villa Tunari-San Ignacio de Moxos, como cualquier otra, no atravesará el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS.*”<sup>678</sup>

El caso de TIPNIS también reveló las consecuencias de las discrepancias entre indígenas, campesinos y colonizadores, en torno al papel que viene cumpliendo el gobierno de Evo Morales. Mientras CSUTCB, CSCB, FNMCIQB-BS y CSCIB apoyaban la construcción de la carretera, CONAMAQ y CIDOB no. CIDOB representa a los indígenas de tierras bajas, CSUTCB y CONAMAQ a sectores de tierras altas, CSCB a los colonizadores, y CSCIB a los llamados interculturales. De este modo, con o sin ese propósito, y al igual que en Perú, advertimos que ha sido el Estado, a través de sus instituciones o proyectos, el que ha representado el punto de separación entre unas y otras organizaciones indígenas, si bien esto no significa, para el caso boliviano, que la fortaleza que cada una tiene haya desaparecido ni que las alianzas internas hayan dejado de existir.

Pero el caso del TIPNIS sirve además para hacer referencia a los coccaleros. Aunque en Perú también están presentes y cada vez adquieren mayor fuerza, no juegan ni han jugado un rol como el desempeñado en Bolivia. Si bien puede no existir correspondencia entre coccaleros e indígenas, lo que destacamos es que la coincidencia es factible en tanto el

---

<sup>678</sup> En realidad el conflicto no ha terminado. En febrero de 2012, la Ley No. 222, Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore, convocó al proceso de consulta a los PPII sobre si el TIPNIS debía seguir siendo intangible o no, designando como órganos ejecutores del proceso a los Ministerios de Obras Públicas y de Medio Ambiente y Aguas. Habiéndose ampliado el plazo para la realización de esta consulta hasta el 7 de diciembre de ese mismo año, el informe sobre sus resultados, publicado en marzo de 2013, ha sido blanco de cuestionamientos por parte de algunos representantes de dichos PPII pues favorecía la continuación del proyecto de obras públicas. Hasta abril de 2013, quedaba pendiente la decisión que al respecto debía adoptar la Asamblea Legislativa. La pregunta fundamental que sobresale de este procedimiento, como también sucede en Perú, es si los resultados de la consulta son vinculantes. Ahora bien, ha de advertirse que, en estricto, no se trata de una consulta previa.

cultivo y uso de la hoja de coca es tradicional desde la época incaica, siendo actualmente, al igual que en Perú y en Ecuador, un elemento central en la cultura andina por sus características curativas, rituales y sociales. Asumida su importancia en esta cultura, al convertirse además en la base de cierto sector de la economía como consecuencia de la masiva *relocalización* de trabajadores –debido sobre todo a la debacle de la minería de los años ochenta-, la consiguiente represión estatal de la actividad provocó la canalización de sus protestas en organizaciones sindicales de tierras bajas, principalmente del Oriente y de las zonas cocaleras del Chapare. El éxito de estas organizaciones en las elecciones municipales de 1995, a través de la denominada Asamblea de la Soberanía de los Pueblos - ASP, nacida en Santa Cruz, sirvió de plataforma para su discurso, llegando a representar una alternativa más para las reivindicaciones indígenas y campesinas bolivianas.

Cuando en 1998 se dividió ASP, los líderes cocaleros quechuas ya habían ido ganando espacios dentro de la CSUTCB, tradicionalmente dirigida por aymaras, habiéndose consolidado otra organización fundacional de dicho grupo: el Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos, en adelante IPSP, cuyo líder era Evo Morales. Para participar en las elecciones municipales de 1999, esta organización se valió del registro del ya existente MAS, logrando concejales en 7 de los 9 departamentos, y mejorando su posición como fuerza política nacional en las elecciones parlamentarias de 2002, gracias a su alianza con otras organizaciones. Fue así como ganó terreno en las áreas urbanas, entre los intelectuales de clase media, en las zonas aymaras, y entre la población no indígena, convirtiéndose además Evo Morales, ya diputado, en el líder nacional de las protestas en contra del modelo económico y político vigente. De esta forma, a pesar de no haber sido un actor de primera línea en las movilizaciones indígenas que con fuerza se vivían en el país desde inicios de la década del noventa, el MAS pudo articularlas, construir un discurso antiestatal y nacionalista atractivo tanto para el electorado rural como urbano, y utilizar algunos elementos étnicos del discurso predominante. Así resultó ganador en las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005 y de 2009, agregándose o fortaleciéndose no solo ciertas reivindicaciones sino también algunas organizaciones.

Frente a todo lo manifestado, a nuestro parecer, lo que cabe es reconocer la clara capacidad que tiene la movilización indígena boliviana de ejercer presión, desde la década del noventa, a cada uno de los gobiernos de turno. El Cuadro 17 ayuda a confirmarlo. Ahora bien, hemos visto que esto no ha sido siempre así y que el impacto y la intensidad con la

que se manifiestan no es la misma actualmente. La Revolución de 1952 y el Katarismo han tenido un rol vital en este proceso, pero en los años noventa, reiteramos, fue la *Marcha por el territorio y la Dignidad* la que abrió definitivamente el espacio para los indígenas, perdurando sus efectos hasta la fecha<sup>679</sup>.

**Cuadro 17. CRONOLOGÍA RESUMIDA DE HECHOS DESDE 1990 A LA ACTUALIDAD<sup>680</sup>**

<b>1990</b>	- Marcha por el Territorio y la Dignidad – CIDOB (agosto) - Reconocimiento Parque Isiboro Sécure como territorio indígena – TIPNIS (septiembre)
<b>1991</b>	Ratificación del C169 OIT por el Estado (julio)
<b>1993</b>	Elecciones generales. Vicepresidente elegido, indígena Víctor Hugo Cárdenas
<b>1994</b>	- Reforma constitucional: Estado multiétnico y pluricultural, derechos culturales, justicia indígena y tierras comunitarias de origen. Sistema proporcional personalizado - Ley de Participación Popular y Ley OTB
<b>1995</b>	Elecciones municipales: más de 500 indígenas elegidos entre alcaldes y concejales
<b>1996</b>	Ley INRA (tierras comunitarias de origen) y Reglamento LPPB
<b>1997</b>	- Elecciones generales: Hugo Banzer elegido por Congreso. 7.64% indígenas elegidos parlamentarios, incluyendo Evo Morales, diputado por Cochabamba <sup>681</sup> - Constitución de CONAMAQ
<b>1999</b>	Elecciones municipales: 65% de elegidos se consideraba perteneciente a algún PI
<b>2001</b>	- Gobierno presenta al Congreso agenda de reforma constitucional - Censo poblacional: 62% declara pertenecer a algún pueblo indígena
<b>2002</b>	- Marcha por la Soberanía Popular - CIDOB y CONAMAQ (mayo). Principal pedido: asamblea constituyente - Elecciones generales (junio). Gonzalo Sánchez de Lozada elegido por Congreso. 2º lugar, Evo Morales. 14.64% indígenas elegidos parlamentarios - Reforma constitucional (agosto): postulación de candidatos a elecciones por agrupaciones ciudadanas
<b>2003</b>	- Renuncia del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (octubre) - Asunción de presidencia del vicepresidente Carlos Mesa (octubre)
<b>2004</b>	- Reforma constitucional: inclusión instituciones de asamblea constituyente y referéndum, inexistentes hasta entonces en la CPE, y de PPII como intermediarios en representación política (febrero) - Ley Agrupaciones ciudadanas y PPII (julio) - Elecciones municipales (diciembre)
<b>2005</b>	- Renuncia del presidente Carlos Mesa (junio) - Elecciones generales con triunfo del MAS (diciembre). 15.28% indígenas elegidos parlamentarios
<b>2006</b>	- Elecciones Asamblea Constituyente y referéndum de autonomías (julio) - Instalación de la Asamblea Constituyente (agosto)

<sup>679</sup> Esto no quiere decir que el impacto político real de y para los pueblos indígenas orientales fuera inmediatamente explícito. Por ejemplo, en las elecciones de 1993, el partido Movimiento Katarista Nacional presentó como candidato presidencial al intelectual aymara Fernando Untoja Choque, y como candidato vicepresidencial a uno de los dirigentes de esta marcha, Tomás Ticuazu Heritaruqui, pero obtuvieron 12,627 votos (0.77%), ocupando el 12vo. lugar de 14 partidos.

<sup>680</sup> En tanto resumen, hemos priorizado aquellos acontecimientos en los que la movilización indígena hubiera sido su impulsora o protagonista primordial. De esta manera, no hemos incluido todas las movilizaciones sociales desarrolladas durante el periodo indicado, aunque aquélla hubiera estado presente y hubieran causado similar efecto. Dos grandes ejemplos de esto último son las denominadas *Guerra del Gas* (septiembre – octubre 2003) y la *Guerra del Agua* (enero - abril 2000), en las que cabeza visible fue Evo Morales, entonces dirigente cocalero del trópico de Cochabamba y diputado desde 1997.

<sup>681</sup> Para estas cifras, detalladas en el sub-apartado 3.4.4, seguimos a Víctor Hugo Cárdenas. Vid. CÁRDENAS, Víctor Hugo. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. En: A.A.V.V. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2011.

<b>2007</b>	Formación Pacto de Unidad - Cierre de Asamblea con aprobación de proyecto de Constitución
<b>2008</b>	Aprobación de proyecto reformado de Constitución por Comisiones extraconstitucionales
<b>2009</b>	- Referéndum aprobación Constitución (enero): Estado plurinacional y autónomo. Circunscripciones indígenas - Elecciones generales (diciembre): reelección Evo Morales. 22.89% indígenas elegidos parlamentarios
<b>2010</b>	Ley Marco de Autonomías y Descentralización y Ley del Régimen Electoral
<b>2011</b>	- Conflicto TIPNIS (mayo) - Marcha en defensa del TIPNIS – CIDOB (agosto) - Ley No. 180: ninguna carretera pasará por el TIPNIS (octubre)
<b>2012</b>	- Convocatoria consulta TIPNIS (febrero) – Consulta (hasta diciembre) - Censo Poblacional (noviembre)
<b>2013</b>	- Elecciones para la gobernación departamental de Beni (enero) - Avances de resultados de censo poblacional (enero) - Resultados Consulta TIPNIS (marzo)

Elaboración propia

Esta capacidad de presión, creemos, se ha reflejado también en capacidad de influencia. Así se comprende la inclusión, en las elecciones generales de 1993, del katarista aymara Víctor Hugo Cárdenas como candidato del MNR a la vicepresidencia de la República, un acto que por supuesto no deja de responder al marketing político. Una vez con el triunfo, promovió la reforma constitucional de 1994, la cual es, insistimos y a nuestro juicio, la fuente jurídica de prácticamente todos los cambios normativos efectuados hasta la actualidad. De otro lado, debe tenerse en cuenta que desde 1985, al entrar en crisis el antiguo modelo obrero, los partidos políticos empezaron a adoptar un enfoque diferente al ver en lo étnico una idea de recambio. El aludido triunfo del MNR es una muestra de ese inicio *a gran escala*, aunque esto no significara que los partidos, en general, hubieran tenido gran éxito con posterioridad. De hecho, los partidos kataristas pioneros, surgidos en la década del ochenta, casi han desaparecido, pero dicha dimensión –no necesariamente katarista ya a plenitud- se halla presente en el sistema político boliviano.

La fortaleza de las organizaciones indígenas también ha permitido identificar agrupaciones estructuradas por temas específicos, con redes de alcance nacional. Habiéndose proyectado su presencia a todos los niveles del Estado, pareciera, no obstante, que las mejores vías de desarrollo de estas organizaciones, en lo que concierne a poder político, se dan en los TIOC y en el municipio –no olvidemos la riqueza de las OTB, si bien disminuidas en los últimos años-.

Finalmente, la movilización indígena también ha demostrado una capacidad de convencimiento a diversos sectores de la sociedad boliviana. La mejor muestra de ello han

sido los resultados de los diversos procesos electorales llevados a cabo desde 1997 (incluyendo referéndums), cuando se realizaron las primeras elecciones desde la vigencia de la LPPB. Reconocer esto, no impide advertir que ese convencimiento no fue, ni es, total. Por ejemplo, si bien el MAS triunfó en los procesos generales de 2005 y 2009, no debe olvidarse que detrás de su éxito electoral hubo y hay una gran cantidad de movimientos sociales de distintos tipos que entienden su participación como una alianza temporal, y en algunos otros casos como una definición estructural. De ahí la enorme relevancia que tiene la confrontación pública que dos de las más importantes organizaciones indígenas del país, CIDOB y CONAMAQ, han expresado frente al actual gobierno de Evo Morales. Ello, por considerar que no se está siguiendo la ruta del Estado plurinacional. Pero, recalamos, no son solo las organizaciones indígenas las que han expresado tal alejamiento.

Con una sociedad permanentemente movilizada, no solo la indígena, debe tenerse en cuenta que esa capacidad de presión también ha sido demostrada por otros sectores. Dos casos, a nuestro juicio llamativos, son el que agrupa a los departamentos de la *media luna* y el que cuestiona la existencia de una mayoría numérica originaria en Bolivia, y la mayor muestra de ambos casos ha sido el tormentoso proceso constituyente y extraconstituyente que dio lugar a la actual Constitución. De ello se tiene que en el referéndum para su aprobación, quienes la rechazaron alcanzara el 38.57%<sup>682</sup> de los votos a nivel nacional, pero bordeara el 70% en los cuatro departamentos de dicha zona del país. Con todo, valoramos positivamente que lo indígena sea ya parte importante del sistema político boliviano, más si al parecer, ha llegado para quedarse.

### 3.4 REPRESENTACIÓN INDÍGENA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Repasadas y analizadas algunas características de la población indígena de Bolivia, lo que seguidamente corresponde hacer es conectarlas con el acceso de sus representantes a la Cámara de Diputados. En tal sentido, siguiendo el orden del Capítulo 2, en este apartado no nos detendremos en desarrollo alguno sobre la historia del Parlamento boliviano<sup>683</sup> ni en

---

<sup>682</sup> Resultados disponibles en el portal institucional del Órgano Electoral Plurinacional <<http://www.oep.org.bo/>>. [Consulta: 30-10-2012].

<sup>683</sup> En el sub-apartado 1.5.1 aclaramos que si bien suele identificarse al Parlamento con la conjunción de las dos cámaras que lo conforman, en tanto Perú cuenta con un sistema unicameral, el Parlamento peruano era identificado, para efectos de este trabajo, con el Congreso de la República. En el caso boliviano, siendo él sí, bicameral, es asociado con la Cámara Baja, sobre todo por cuestiones de uniformidad, no obstante preferimos emplear el término *Cámara de Diputados*.

sus atribuciones constitucionales, y precisamos más bien que, incidiendo en el sistema electoral, nos enfocaremos en las reglas aplicables para acceder a la Cámara Baja. Hemos de anotar previamente que tanto al interior del Pacto de Unidad como en la versión preliminar del capítulo Orden Legislativo<sup>684</sup> de la CPE (*Comisión Organización y Estructura del nuevo Estado*), se había previsto el abandono de la bicameralidad para adoptar la unicameralidad (“*El Órgano Legislativo se ejerce a través de la Asamblea Plurinacional, conformado por una sola Cámara ...*”), circunstancia que fue finalmente rechazada.

### **3.4.1 EL SISTEMA ELECTORAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

De acuerdo con el Artículo 145 CPE, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores componen la Asamblea Legislativa Plurinacional, la cual está conformada por 166 miembros, llamados asambleístas. Siendo elegidos por un periodo de 5 años y pudiendo ser reelectos por una sola vez, la CPE dispone que la Cámara de Senadores está integrada por 36 representantes y la Cámara de Diputados por 130.

Antes de repasar y analizar las reglas electorales aplicables a la elección de representantes a la Cámara de Diputados es preciso hacer dos aclaraciones. La primera es que, como hemos indicado, la CPE fue aprobada por referéndum en enero de 2009 y promulgada el 7 de febrero de ese mismo año, introduciendo dos disposiciones transitorias, importantes para esta sección de la tesis. Por un lado, el numeral I de la Primera Disposición Transitoria estableció que el Congreso de la República (el antecesor a la Asamblea Legislativa Plurinacional) debía emitir, en el plazo de 60 días desde su promulgación, un nuevo régimen electoral para la elección de representantes a la Asamblea y para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, en virtud del proceso electoral que para tal fin se llevaría a cabo el 6 de diciembre de ese año. De otro lado, la Segunda Disposición Transitoria estableció que en el plazo de 180 días contados desde la instalación de la Asamblea, debían expedirse, entre otras, la Ley del Régimen Electoral y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

Lo señalado significaba que antes de mediados de abril de 2009 y de finalizar junio de 2010, debían emitirse las mencionadas leyes. Y así fue. El 14 de abril de 2009 se dictó la Ley No.

---

<sup>684</sup> El texto preliminar de la CPE, siguiendo votos en mayoría y minoría según las respectivas Comisiones de la Asamblea Constituyente, figura en el Anexo 9 de esta tesis.

4021, por la que se aprobó el Régimen Electoral Transitorio, aplicable específicamente a las elecciones generales de diciembre de ese año, y el 30 de junio de 2010 se expidió la Ley No. 026, Ley del Régimen Electoral.

En el presente apartado se estudiarán ambas normas no obstante que la ley de 2009 ya no esté vigente. La razón se encuentra en que dicha ley estableció las reglas con las que los actuales asambleístas fueron elegidos, además de que fue el primer desarrollo normativo de la CPE 2009 en materia electoral. De ahí que la ley de 2010 en diversas partes, como se verá, repita lo que su predecesora dispuso. De cualquier forma, podemos adelantar que, en general, no existen diferencias sustanciales entre ellas.

La segunda aclaración es que, dada su especialidad y la importancia que para este trabajo tiene, el tema de las circunscripciones electorales indígena originario campesinas, en adelante CEIOC, será tratado en un sub-apartado diferente, el 3.4.2.

Las reglas vigentes para la elección de representantes a la Cámara de Diputados en Bolivia se sustentan pues en la CPE de 2009 y en la Ley del Régimen Electoral de 2010, en adelante LRE, y se resumen en el Cuadro 18, junto a las contenidas en la Ley Transitoria de 2009, en adelante Ley Transitoria.

**Cuadro 18. SISTEMA ELECTORAL PARA LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE BOLIVIA**

CIRCUNSCRIPCIÓN	FORMA Y DISEÑO DE LA CANDIDATURA	FÓRMULA	BARRERA
70 escaños en circunscripciones uninominales <sup>685</sup>	En circunscripciones plurinominales: lista cerrada <sup>687</sup> y bloqueada (en virtud de las listas encabezadas por los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República)	Circunscripciones uninominales: mayoría simple <sup>693</sup>	En circunscripciones plurinominales, al menos 3% de los votos válidos emitidos a nivel nacional <sup>696</sup>
53 escaños en circunscripciones plurinominales	Requisitos de la lista (cualquier tipo de circunscripciones – titulares y suplentes): Paridad y alternancia entre hombres y mujeres <sup>688</sup> . Si es impar el número de puestos, preferencia a mujeres <sup>689</sup>	Circunscripciones plurinominales: D'Hondt <sup>694</sup>	Para agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las NPIOC, no obtener ningún cargo de representación en la última elección a la cual concurren <sup>697</sup>
7 escaños en circunscripciones electorales indígena originario campesinas (CEIOC)		Distribución de escaños por departamentos según número de habitantes, de acuerdo con el último censo nacional	
Circunscripciones uninominales <sup>686</sup>		Por equidad, la ley asignará un	

<sup>685</sup> Artículo 57 LRE.

<sup>686</sup> Artículo 146.VI CPE.

<sup>687</sup> Artículo 146.II CPE.

<sup>688</sup> Artículo 11.a) LRE.

<sup>689</sup> Artículo 58.II LRE.



<p>deben tener continuidad geográfica, afinidad y continuidad territorial, no trascender los límites de cada departamento y basarse en criterios de población y extensión territorial</p> <p>CEIOC: Sub-apartado 3.4.2</p>	<p>Requisitos del candidato<sup>690</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Boliviano de nacimiento</li> <li>- 18 años de edad</li> <li>- Haber cumplido los deberes militares</li> <li>- No tener pliego de cargo ejecutoriado, ni sentencia condenatoria ejecutoriada en materia penal, pendientes de cumplimiento</li> <li>- Estar inscrito en el padrón electoral</li> <li>- Hablar al menos dos idiomas oficiales del país<sup>691</sup></li> <li>- Haber residido en la circunscripción por la que se postula desde 2 años antes<sup>692</sup></li> </ul>	<p>número de escaños mínimo a los departamentos con menor población y menor grado de desarrollo económico<sup>695</sup>.</p>	
--	---	--	--

Elaboración propia a partir de la CPE, Ley Transitoria y LRE

El sistema electoral boliviano para esta Cámara ha sido calificado como proporcional personalizado pues, como el cuadro superior muestra, establece tanto circunscripciones plurinominales como uninominales, rigiendo para cada uno, respectivamente, el sistema proporcional con el de mayoría simple. Ahora bien, dado el tenor de la regulación, queda claro que la tendencia es privilegiar el aspecto personalizado desde que se dispone que del total de escaños que corresponda a una organización política, primero serán adjudicados los obtenidos en circunscripciones uninominales, y solo los escaños restantes serán asignados a la lista de candidatas y candidatos plurinominales, hasta alcanzar el número proporcional que le corresponda (Artículo 59.c) LRE). A esto se suma que tanto la CPE como la LRE establecen que si el número de escaños a adjudicar es impar, la curul excedente la ganará la parte uninominal. Y porque, en definitiva, mientras son 70 los escaños adjudicables en las circunscripciones uninominales, en los plurinominales son 53.

<sup>690</sup> El Artículo 149 CPE dispone que para ser candidato a la Asamblea Legislativa Plurinacional –por tanto, los requisitos para ser candidato a senador son básicamente los mismos que para ser candidato a diputado– deben cumplirse las condiciones generales de acceso al servicio público, y el Artículo 234 CPE establece dichas condiciones, siendo ellas, salvo la última que se indica, las transcritas. Por su parte, los Artículos 238 y 239 establecen los requisitos negativos, es decir, las incompatibilidades e inelegibilidades.

<sup>691</sup> En virtud de que la Décima Disposición Transitoria CPE establece que este requisito se aplicará de forma progresiva, de acuerdo con la ley, la Segunda Disposición Final LT estableció que, para el proceso electoral de 2009, éste no sería aplicable.

<sup>692</sup> Artículo 149 CPE.

<sup>693</sup> Artículo 146.III CPE.

<sup>694</sup> Artículo 59 a) y b) LRE.

<sup>695</sup> Artículo 146.V CPE.

<sup>696</sup> Artículo 59 LRE. Al igual que en Perú, no superar esta barrera supone la cancelación de la inscripción de la organización en el registro correspondiente.

<sup>697</sup> Artículo 47 LACPI.

Este tipo de sistema electoral pretende cumplir dos objetivos: el fortalecimiento de los grandes partidos en virtud del número de curules que se escogen a través del principio mayoritario, y la apertura al juego político para otras organizaciones, atendiendo al número de escaños asignados proporcionalmente. “Este sistema (puede) también alcanzar un balance eficiente entre el protagonismo de los partidos políticos y el de los candidatos individuales en la medida en que permite combinar, en dos niveles distintos, el voto partidario y el voto personalizado.”<sup>698</sup> Sin embargo, como se verá más adelante, si bien este sistema electoral procura un equilibrio de fuerzas, ello no ha ocurrido en los últimos procesos electorales.

Antes de exponer ciertas referencias sobre cada uno de los elementos de este sistema, cabe puntualizar que en tanto de acuerdo con el Artículo 146.V CPE, la distribución de escaños depende de la densidad poblacional –garantizándose siempre, por equidad, una representación mínima para aquellos departamentos menos poblados-, el referente para tal actividad es el último censo nacional. Por consiguiente, en virtud de los resultados del censo de noviembre de 2012, es altamente probable que varíe el número de escaños correspondiente a cada departamento en las elecciones generales de diciembre de 2014, siendo conveniente incluso la modificación del número total de diputados puesto que con la CPE éste no fue cambiado, a diferencia del número de senadores (de 27 a 36).

### *Circunscripciones electorales*

Para la Cámara de Diputados, la legislación boliviana reconoce tres tipos de circunscripciones: plurinominales, uninominales y las CEIOC, que también son uninominales. Insistiendo en que nuestro interés se enfoca principalmente en estas últimas, las cuales serán tratadas *in extenso* en el sub-apartado 3.4.2, cabe decir que la base territorial de estos tres tipos de circunscripción es el departamento.

Sobre la conformación de listas de candidatos por indígenas en circunscripciones plurinominales y uninominales no indígenas, cabe tomar en cuenta que mientras en el primer caso constituyen fuente para la sumatoria de votos que requiere toda la lista, en las

---

<sup>698</sup> NEGRETTO, Gabriel L. La reforma electoral en América Latina. Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas. En: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristian; NAVARRETE, Jorge; y WALTER, Ignacio (eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: PNUD, 2009, p. 76.

circunscripciones uninominales, al definirse la elección por mayoría simple, es inevitable que se requiera un apoyo partidario u organizativo fuerte, o la consolidación previa de un liderazgo local o regional. Recuérdese que Evo Morales fue elegido diputado en 1997 por este tipo de circunscripción (departamento de Cochabamba).

En torno a la importancia de previos liderazgos locales o regionales, sobre todo en las circunscripciones uninominales, G. Ardaya<sup>699</sup> sostiene que, en la práctica, constituye una carga adicional para los diputados uninominales, pues la rendición de cuentas que les es reclamada se da con un énfasis que no se manifiesta frente a los representantes elegidos mediante las circunscripciones plurinominales, y ello es así porque los electores creen – cuestión incluso promovida por los propios candidatos- que se trata de una representación similar a la de un alcalde respecto de su municipio. Esto conlleva a que la mayor relación de los diputados uninominales se produzca con el nivel municipal antes que con el intermedio e, inclusive, el nacional<sup>700</sup>. Evidentemente este riesgo también se aprecia con los diputados elegidos por las CEIOC.

Al igual que lo efectuado en el capítulo anterior, conviene identificar el tamaño de las circunscripciones plurinominales y de las uninominales no indígenas, de modo que pueda establecerse la eventual relación con las posibilidades de acceso de los indígenas que no postulan por las CEIOC. Porque, adelantamos, no todos los indígenas pueden postular sus candidaturas a través de las circunscripciones especiales. De ahí la utilidad de analizar dicho tamaño.

**Tabla 13. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS PARA DIPUTADOS SIN CEIOC**

DEPARTAMENTO	POBLACIÓN ELECTORAL <sup>701</sup>	NÚMERO DE ESCAÑOS PLURINOMINALES	NÚMERO DE ESCAÑOS UNINOMINALES	TOTAL DE ESCAÑOS
Chuquisaca	267,701	5	6	11
La Paz	1'481,037	13	15	28
Cochabamba	922,618	8	10	18

<sup>699</sup> ARDAYA SALINAS, Gloria. *Diputados uninominales: otra forma de representación*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2003, pp. 38 y 39.

<sup>700</sup> De hecho, G. Ardaya Salinas determina ya como dificultad de la labor de los diputados uninominales el que no asuman posiciones políticas sobre la coyuntura nacional.

<sup>701</sup> Corresponde al número de electores inscrito en el padrón de las elecciones generales de 2009.

Oruro	249,780	3	5	8
Potosí	361,895	6	8	14
Tarija	260,598	3	5	8
Santa Cruz	1'202,432	11	13	24
Beni	183,485	3	5	8
Pando	40,912	1	3	4
TOTAL	4'970,458	53	70	123

Elaboración propia a partir de CPE, Ley Transitoria y portal institucional OEP

Para cumplir con esta tarea nos centramos en el departamento como un todo y no en las secciones en que es dividido para el establecimiento de circunscripciones, pues interesando el número de escaños para determinar su tamaño, es necesario tener en cuenta la suma de todos ellos. Recordamos así la clasificación según el número de curules que se asignan: pequeñas (entre 2 y 5 escaños), medianas (entre 6 y 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños).

Bolivia tiene 9 departamentos, 5 de los cuales se corresponden con circunscripciones grandes (La Paz, Santa Cruz, Potosí, Chuquisaca y Cochabamba), 3 con circunscripciones medianas (Oruro, Tarija y Beni), y solo uno con una circunscripción pequeña (Pando). Es decir, más de la mitad de las circunscripciones son grandes y solo una es pequeña. Así las cosas, podría decirse *a priori* que el diseño de las circunscripciones electorales bolivianas para la Cámara Baja se condice con un sistema electoral más o menos abierto. Sin embargo, interesando a esta tesis el acceso de los indígenas a dicha instancia estatal, importa, además, establecer la relación con la distribución poblacional indígena según departamentos, pues las mayores posibilidades de inserción equilibrada de los miembros de colectivos minoritarios en este tipo de entidades se dan en circunscripciones grandes, pero también en circunscripciones pequeñas cuando existe concentración poblacional. No dejamos de considerar que si se cumple este último supuesto y si las circunscripciones son, además, uninominales, la mayoría local o regional indígena podría llevarse todos los cargos, neutralizando las especificidades que pudieran existir en algunas zonas. Y esto es lo que efectivamente ha sucedido en Bolivia, como se verá más adelante.

El Cuadro 19, elaborado con los datos del Mapa 10 y del Gráfico 11, muestra que los departamentos con mayor incidencia indígena son los que precisamente se corresponden

con circunscripciones grandes. Por tanto, en principio, *si solo* se tomara en cuenta este elemento del sistema electoral, los candidatos indígenas tendrían altas posibilidades de acceder a la Cámara de Diputados, postulen por circunscripciones plurinominales o por circunscripciones uninominales. Por su parte, Oruro y La Paz son departamentos con mediana incidencia indígena. Sin embargo, mientras este último se corresponde con una circunscripción grande, Oruro se corresponde con una circunscripción mediana, con lo que las opciones de los indígenas de dichas zonas de acceder a la cámara son potencialmente menores. Para reducir esta eventual dificultad, habría que relacionar concentración-dispersión poblacional con, por ejemplo, circunscripciones uninominales. Lamentablemente, como se indicó, no existe un mapa *oficial* de NPIOC –ya hemos explicado las limitaciones de los TIOC- como para poder determinar tal cuestión, si bien es de conocimiento general que La Paz, siendo de mediana incidencia, es y ha sido durante mucho tiempo el departamento con el mayor número de representantes indígenas en la Cámara Baja. Debido a las características planteadas, tal situación podría deberse a asuntos que no son propios del sistema electoral, como por ejemplo, el modo en que se confeccionan las listas de candidatos. Este punto será algo más desarrollado en los subapartados 3.4.3 y 3.4.4.

**Cuadro 19. RELACIÓN POBLACIÓN INDÍGENA - CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES**

DEPARTAMENTO	INCIDENCIA INDÍGENA	TAMAÑO DE CIRCUNSCRIPCIÓN
Potosí	Alta	Grande
Chuquisaca	Alta	Grande
Cochabamba	Alta	Grande
La Paz	Mediana	Grande
Oruro	Mediana	Mediana
Santa Cruz	Baja	Grande
Tarija	Baja	Mediana
Beni	Baja	Mediana
Pando	Baja	Pequeña

Elaboración propia a partir de Censo 2001, Matriz de condición etnolingüística y Ley Transitoria

Los cuatro departamentos que conforman la *media luna*, los de menor incidencia indígena del país, demuestran una relación más diversa. Santa Cruz, teniendo incidencia indígena

baja, es a la vez una circunscripción electoral grande, de manera que si no se estableciera alguna circunscripción uninominal interna que agrupe a los indígenas, si es que estuvieran concentrados territorialmente, las opciones que dependan de este elemento del sistema electoral harían muy difícil que un indígena acceda a la Cámara Baja. Para el caso de Tarija y Beni la situación sería muy similar. Pando, siendo el departamento con menor población indígena de Bolivia, además, dispersa, se corresponde con la única circunscripción electoral pequeña, lo cual podría dar lugar a suponer que tal dificultad no sería tan alta, aunque la aludida relación concentración-dispersión siga siendo relevante para confirmarlo.

En definitiva, si bien el peso de la concentración-dispersión territorial y la definición de circunscripciones uninominales son importantes para apreciar posibilidades mayores de acceso de indígenas a la Cámara Baja de Bolivia, es de destacar que, en general, solo guiándonos por su tamaño, el grado de dificultad puede reducirse pues más de la mitad de las circunscripciones se corresponden con circunscripciones grandes y solo una es pequeña.

#### *Forma de la candidatura y de la votación*

En esta sección del sub-apartado nos centraremos en los requisitos de las candidaturas, en las características de las listas de candidatos y en la forma de la votación. Empezando por los citados en primer lugar y recurriendo al Cuadro 18, destacamos aquel que exige que el candidato resida en la circunscripción por la cual postula desde dos años antes, pues esto implica la necesidad de establecer algún tipo de vínculo con él, de modo que se evite que alguien que nunca ha tenido relación alguna con, por ejemplo, Tarija, postule en busca de su representación. Esto no se exige en Perú.

Otros dos requisitos que resaltamos son los que exigen, de un lado, el cumplimiento de los deberes militares, y de otro, hablar al menos dos idiomas oficiales. El primero llama nuestra atención porque con una exigencia de tal clase se asocia el cargo con aspectos castrenses que, en nuestra opinión, no son propios del ejercicio de la función parlamentaria, ni de cualquier otra de naturaleza civil. En cuanto a la obligación de hablar al menos dos idiomas oficiales, debe decirse que si bien la Décima Disposición Transitoria CPE estableció que se trataba de un requisito de aplicación progresiva, por lo que la LT no lo exigió para el proceso de 2009, en lo sucesivo, para ser candidato a diputado y a cualquier otro cargo de

elección popular, así como para ser funcionario público, debe hablarse al menos un idioma indígena. Como vimos anteriormente, la CPE ha reconocido 36 de dichos idiomas, sin tener que entenderse tal lista como taxativa. No obstante, creemos que más allá del valor simbólico que pueda atribuirse a esta obligación para quienes pretendan ejercer la función pública, lo realmente importante es que el Estado boliviano fortalezca el programa de educación bilingüe que a partir de la reforma de 1994 ha ido implementando. A este respecto, sabiendo que dicho programa ha incidido en zonas indígenas con altos índices de pobreza, cabe ir reforzando su aplicación en aquellos sectores que, debido a esta exigencia, tienen también el derecho a aprender una lengua distinta al castellano.

En lo que concierne a la forma de votación, el Artículo 37 Ley Transitoria (el Artículo 139 LRE es la norma equivalente) estableció que la papeleta de sufragio debía estar dividida en dos franjas horizontales: la superior para la votación de candidatos a presidencia, vicepresidencia, senadores y diputados plurinominales, y la inferior para los diputados uninominales y diputados para las CEIOC. Ahora bien, disponiendo los Artículos 146.II CPE, 34 Ley Transitoria y 38 LRE que los diputados plurinominales son elegidos de las listas encabezadas por los candidatos a los otros cargos, lo efectivo es la absoluta dependencia que existe respecto de lo que suceda con la elección presidencial, cuestión con mayores efectos si se tiene en cuenta, además, que las listas de candidatos a diputados plurinominales son cerradas y bloqueadas. Por tanto, la ubicación de estos candidatos en las listas es crucial, quedando también claro que en el voto para los diputados uninominales y para los diputados de las CEIOC, la probabilidad de que se produzca un voto de arrastre es muy alta.

En cuanto a los requisitos de las listas de candidatos, incluyendo las ternas de las circunscripciones uninominales, con titulares y suplentes para ambos casos, lo que tiene mayor relevancia, a nuestro parecer, es la exigencia de la paridad y alternancia de género para todas las candidaturas a los cargos de elección popular de Bolivia. Podría concluirse, *a priori*, que la finalidad de esta obligación se cumple con mayor facilidad en las listas de candidatos a diputados plurinominales debido a que implican la participación de más de dos aspirantes. Y la experiencia ha demostrado que ha sido así. Pero también ha demostrado que para el caso de las circunscripciones uninominales, aun cuando no pareciera existir alguna cuestión que fuera de difícil interpretación para candidaturas que involucran solo a dos personas (titular y suplente), no se ha cumplido con dicha finalidad.

Cuando abordemos los resultados de los procesos electorales estudiados (sub-apartado 3.4.4), y en especial los de la aplicación de las CEIOC, en tanto uninominales, esta afirmación quedará probada.

#### *Fórmula y barrera electorales*

La calificación del sistema electoral boliviano como proporcional personalizado responde fundamentalmente a la combinación del diseño de las circunscripciones con la del diseño de la fórmula electoral para el Parlamento. Hemos visto que para el caso de la Cámara de Diputados, los escaños son divididos en dos grupos, uno de ellos se elige en circunscripciones plurinominales mediante la fórmula D'Hondt y el otro en circunscripciones uninominales por mayoría simple.

En el capítulo anterior indicamos que, de acuerdo con A. Lijphart, dicha fórmula no era precisamente la más proporcional, por lo que difícilmente podría sostenerse que es la más adecuada para la representación de minorías. Las circunscripciones uninominales, a este respecto, no necesariamente servirían de equilibrio en este sistema porque, de existir voto de arrastre, terminaría confirmándose lo que la votación para presidente de la República produjera, fortaleciendo más bien la tendencia que ella marque. De ahí que sea importante el diseño de cada circunscripción.

Respecto a la barrera electoral del 3% que rige en Bolivia, cabe decir que es una de las más bajas de la región. Como se manifestó en el capítulo anterior, si bien en teoría puede considerarse un obstáculo para el acceso de minorías al Parlamento el establecimiento de una medida como ésta, en este país tal situación se compensa por la posibilidad de establecer alianzas entre las diversas formas de organizaciones políticas, de distintos niveles, punto sobre el cual volveremos en el sub-apartado 3.4.3.

#### **3.4.2 LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS**

Como la denominación denota, las CEIOC son circunscripciones electorales especiales constituidas por electores indígena originario campesinos. En la línea de lo señalado en el sub-apartado 1.4.4, a partir de los resultados de sus votos se distribuyen escaños a ser



ocupados únicamente por sus representantes, asegurándose así un número fijo de puestos en la Cámara de Diputados. Siendo indispensable evaluar la respectiva regulación para proceder al análisis de su diseño, al igual que con los otros elementos del sistema electoral, en esta sección de la tesis nos detendremos en ello, recordando previamente un punto básico: si no existe un mapa oficial de NPIOC, ¿puede validarse la creación de circunscripciones específicas en las que dichas NPIOC constituyan el único componente subjetivo? La respuesta de Bolivia ha sido afirmativa.

### 3.4.2.1 ANTECEDENTES

Antes de cumplir con la tarea propuesta hemos creído conveniente presentar algunas referencias sobre los antecedentes de la creación de las CEIOC, tratándose de una de las reivindicaciones que con anterioridad a la instalación de la Asamblea Constituyente 2006-2007 tenían ciertas organizaciones indígenas. Ello ayudaría además a apreciar las diferencias frente a la regulación finalmente plasmada en la CPE.

El establecimiento de una representación especial indígena en el Parlamento boliviano fue una demanda de algunas organizaciones indígenas que cobró mayor fuerza a partir del año 2002, con la *Marcha por la Soberanía Popular*, encabezada por CIDOB y CONAMAQ. Recordando que la principal reivindicación de esta marcha fue la celebración de una Asamblea Constituyente, es en ella que, según F. Garcés<sup>702</sup>, discurrió la propuesta de circunscripciones especiales indígenas, discutiéndose si ello debía producirse por pueblo originario. De hecho, esta propuesta fue considerada también para dicha eventual Asamblea Constituyente, elaborándose la demanda de forma más concreta con la constitución del Pacto de Unidad, en septiembre de 2004<sup>703</sup>.

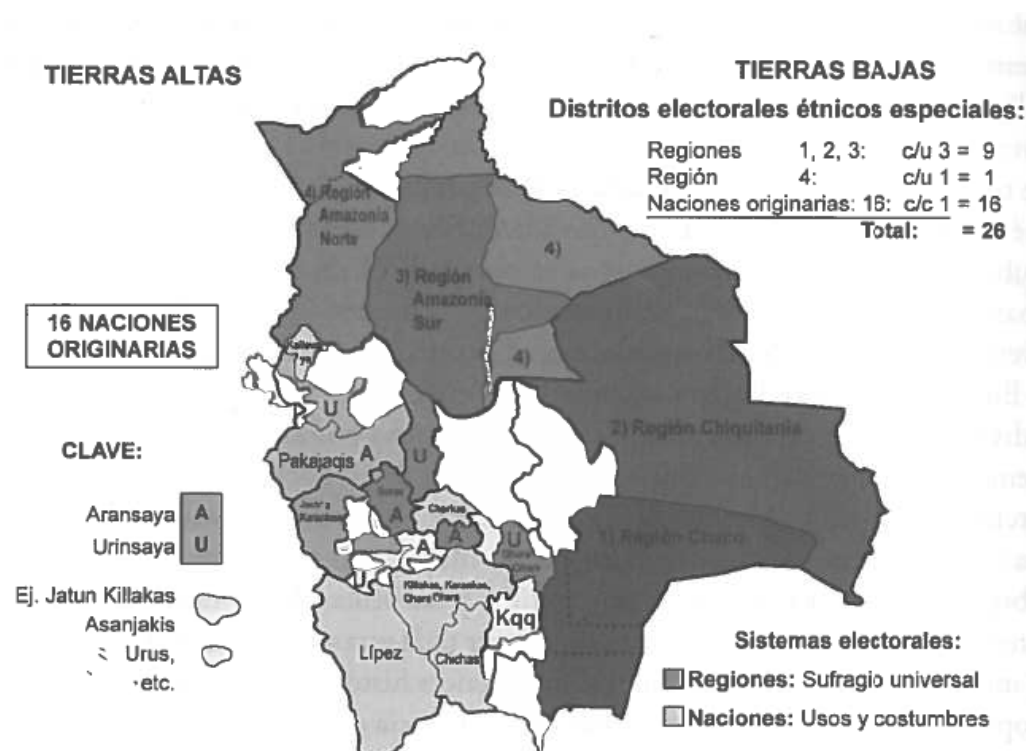
---

<sup>702</sup> GARCÉS, Fernando. Conversatorio sobre Circunscripciones electorales indígenas en Bolivia. Participantes: Adolfo Mendoza, Fernando Garcés y Salvador Schavelzon. Fundación Cinemateca boliviana. La Paz, 16 de febrero de 2011.

<sup>703</sup> Es útil añadir que a la formación del debate sobre una representación especial indígena también contribuyó el aporte de *representantes ideológicos*, usando los términos del ex constituyente, Antonio Aruquipa, uno de los cuales fue José Luis Gutiérrez Sardán, ex asesor de Evo Morales en la presidencia de la República y actual rector de la Universidad Andina Simón Bolívar – Sede Bolivia. Éste, desde el año 2000, explicitó su opinión por la necesidad de una bancada indígena. ARUQUIPA, Antonio. Ex miembro de la Asamblea Constituyente 2006-2007 por PODEMOS. Entrevista realizada el 18 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

En su proyecto de ley de convocatoria a la Asamblea Constituyente (2004), el Pacto de Unidad propuso una composición de 248 constituyentes elegidos a partir de la combinación de dos sistemas<sup>704</sup>: circunscripciones especiales mediante sufragio universal y representación directa. En el primer sistema se incluían 10 constituyentes por circunscripciones étnicas *en tierras bajas*, garantizando la participación de los indígenas de dichas zonas en tanto *minorías poblacionales históricamente excluidas*. Dichas circunscripciones debían establecerse en cuatro regiones: Chaco, Chiquitanía (entre el Chaco y la Amazonía), Amazonía Sur y Amazonía Norte. Para el segundo sistema se proponía la representación directa de las *naciones originarias* a través de sus usos y costumbres.

Mapa 11. PROPUESTA DE CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES SEGÚN REGIONES – PACTO DE UNIDAD



Fuente: ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.), 2009, p. 176

<sup>704</sup> GARCÉS, Fernando (comp.). *Op. Cit*, p. 37.

El Mapa 11 identifica las 4 regiones citadas –cercanas a la formación de la *media luna*- y, salvo la cuarta de ellas (Amazonía Norte – derecha superior), a la que asignaba 1 escaño, la propuesta del Pacto de Unidad fijaba 3 para las regiones restantes. De ahí las 10 curules de tierras bajas. Asimismo, el mapa completa la información que mencionáramos en el subapartado 3.2.2, pues también da cuenta de las 16 naciones originarias (tierras altas) aludidas por CONAMAQ. Así las cosas, la propuesta planteaba 26 escaños para la representación de la población indígena del país en la eventual Asamblea Constituyente.

Es conveniente recordar que la cartografía consolidada de CONAMAQ –la más recurrida, además, de entre cualquier otra organización indígena- incluía en algunos casos, para la Bolivia andina, las parcialidades o mitades de arriba y abajo de algunas de las naciones por ella identificadas. Así, en el Mapa 11 ellas son indicadas con “A” (Aransaya = arriba) y “U” (Urinsaya = abajo), dentro de las naciones aymara, quechua y uru, identificadas previamente desde lo lingüístico. No olvidemos que para los incas el mundo se dividía en una mitad superior, *anan* o *aran*, y otra inferior, *urun*<sup>705</sup>.

El mapa muestra además la división entre tierras altas y tierras bajas, las primeras con una extensión geográfica menor que las segundas pero con mayor número de población, por lo que CONAMAQ, a través del Pacto de Unidad, reivindicaba 16 escaños. Llamando la atención que para la Región Amazonía Norte se propusiera solo un escaño, a diferencia de las otras regiones de tierras bajas, ha de aclararse que las zonas que aparecen en blanco corresponden a las ocupadas por los yungas aymaras de La Paz y de los valles quechuas del centro y este de Cochabamba, excluidas entonces de la cartografía de CONAMAQ.

También llama la atención que se plantearan dos sistemas de elección diferenciados: mientras para las naciones originarias de tierras altas se preveía la representación directa con elección de representantes siguiendo usos y costumbres propios, para las tierras bajas se pretendía circunscripciones especiales con sufragio universal. Si bien no hemos encontrado alguna justificación expresa para esta distinción, en nuestra opinión, y a la luz de la regulación finalmente establecida en la CPE, ello se debería a que, tratándose los indígenas de tierras bajas, como el Pacto de Unidad indicaba, de *minorías poblacionales*

---

<sup>705</sup> Para más información sobre las otras parcialidades que aparecen en el mapa (Pakajaqis, Lípez, Chichas, etc.), Vid. CHUQUIMIA ESCOBAR, René Guery. Historia, Colonia y derecho de los pueblos indígenas. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura; y, EXENI RODRÍGUEZ, José Luis (eds.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012, pp. 157 y ss.

históricamente discriminadas, un modo de asegurar su representación era el de la fijación de dichas circunscripciones. Por contraparte, en tanto las naciones originarias no se corresponden con minorías poblacionales, la representación debía ser directa. Sea como fuere, resaltamos que, como se verá más adelante, estos criterios fueron tomados en cuenta por la vigente CPE.

Dos de las razones alegadas para que estas propuestas del Pacto de Unidad no se aprobaran fueron la eventualidad de *“retrasos inoportunos en el calendario electoral hasta que la Corte Electoral reestructurara buena parte de las circunscripciones previas, y porque los proponentes solicitaban además una elección por ‘usos y costumbres’ lo que, mientras no se modificara la Constitución vigente, resultaba contrario al actual art. 219 de la CPE que requiere el voto ‘universal, directo e igual, secreto y libre’”*<sup>706</sup>. Debiendo entenderse por Constitución vigente a la Constitución Política de 1967, reformada varias veces hasta 2005, es preciso agregar que la falta de aprobación de estas proposiciones generó que los candidatos indígenas a constituyentes tuvieran que postular a través de partidos políticos<sup>707</sup>, si bien ya contaban con la base social del MAS.

Frente a este estado de cosas, el enfoque del Pacto se dirigió a concordar posiciones sobre la representación indígena en lo que después sería la Asamblea Legislativa Plurinacional, incluyendo la propuesta del MAS. *“Así, aunque el número de representantes estuvo permanentemente sujeto a definición, ambas organizaciones tenían claro que debían dar cuenta de 16 ‘naciones’ (en el caso de CONAMAQ) y de 33 pueblos (en el caso de CIDOB).”*<sup>708</sup> Según D. Arnold, aquellas 16 naciones –las mismas que se incluían en la propuesta para la representación de la Asamblea Constituyente- eran las reivindicadas por CONAMAQ desde la elaboración de su cartografía alternativa, y los 33 pueblos de CIDOB representaban la suma de esas 16 naciones, más 16 pueblos de tierras bajas y 1 representante del pueblo afroboliviano, debiendo ser elegidos los representantes de éstos, también mediante procedimientos propios. Así, la opción del sufragio universal para la elección de representantes de los PPII, incluida en la propuesta para el sistema electoral de la

---

<sup>706</sup> ALBÓ, Xavier, y BARRIOS, Franz. Op. Cit., p. 246.

<sup>707</sup> Si bien con la reforma constitucional de 2002 y con la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos indígenas de 2004 se permitía la postulación de cargos electivos a través de otras organizaciones, ellas no consideraron a los miembros de las Asambleas Constituyentes.

<sup>708</sup> GARCÉS, Fernando (comp.). Op. Cit., p. 78. En tanto el Pacto de Unidad buscaba concordar posiciones, ha de enfatizarse que sobre el tema existía más de una propuesta por parte de las organizaciones congregadas en él.

Asamblea Constituyente, fue desechada en esta ocasión. Ahora bien, es oportuno anotar que, siguiendo esta línea, la Comisión Organización y Estructura del nuevo Estado de la propia Asamblea Constituyente, había aprobado por mayoría que los representantes indígenas fueran “elegidos, nominados o designados directamente por las formas y procedimientos propios.”<sup>709</sup>

Tal como afirma F. Garcés, “El asunto se complicaba cuando se trataba de articular (las) visiones originarias e indígenas con la representación ‘campesina’, dado que éstas simultáneamente se definían como originarias.”<sup>710</sup> Además, mientras para los de tierras bajas era más sencillo pensar en esta representación con eje en la idea de pueblo, para las organizaciones de tierras altas, en tanto abarcaban mayor número de población, no lo era, porque suponía buscar delimitaciones territoriales que eventualmente cruzaban departamentos y provincias, siendo dichas unidades territoriales, precisamente, aquellas sobre las cuales sostenían su propia estructura orgánica, unidades republicano-coloniales que a su vez criticaban.

Los dirigentes de la CSUTCB, de acuerdo con el citado investigador boliviano, argumentaron entonces que tenían “presencia en todos los departamentos, por lo que exigían una cuota especial por departamento. Y después saltan los llamados colonizadores ‘nosotros no vivimos en ayllus pero estamos a nivel nacional’. Lo que sale de este debate es que la representación tenía que ser por pueblo y nación y no por organización, como se estaba confundiendo, porque cada organización pedía su cuota ... A su vez, CONAMAQ decía ‘hay que hacer desaparecer departamentos, provincias, cantones y reconstituir territorios ancestrales’. Y CSUTCB decía ‘y qué hago yo con mi federación departamental de campesinos, centrales provinciales’. Se le hacía agua su propia estructura... esto le dificultaba pensar en representación por pueblos que superara la lógica de representación liberal ... además que perdía utilidad toda su vinculación directa con el MAS. Por eso a la CSUTCB le era más fácil pensar en su representación vía MAS, que era su instrumento político.”<sup>711</sup>

---

<sup>709</sup> Al parecer, la idea de que estos representantes debían ser elegidos siguiendo procedimientos propios había sido implícitamente aceptada por diversos actores. De hecho, en otra comisión de la Asamblea, la denominada *Visión del país*, se aprobó en minoría que “Los candidatos a representantes políticos de los pueblos milenarios, serán postulados bajo prácticas políticas originarias de su región, como el consenso y la deliberación de sus habitantes.” (Artículo 10.1.a del proyecto).

<sup>710</sup> *Ibid.*, p. 78. Por representación campesina entiéndase la sostenida básicamente por la CSUTCB.

<sup>711</sup> GARCÉS, Fernando. Conversatorio ...

En el mismo sentido piensa X. Albó. “... cada uno quiere llevar agua a su molino, y entonces los grupos pequeños, que por el lado de las tierras bajas es el CIDOB y por el de las tierras altas el CONAMAQ, que se quieren diferenciar de la CSUTCB, han querido sacar lo más que se pudiera para llegar al Parlamento ... Ésta es la manera de tener más fuerza: más escaños más poder.”<sup>712</sup>

Las referencias citadas son, a nuestro juicio, de suma utilidad. Y es que además de demostrar la dificultad de conciliar posiciones sobre el sujeto de representación política ante la Asamblea Legislativa, cuestión que no parecía anticiparse como problemática dado que resultaba lógico que dicho sujeto fuera el pueblo o nación indígena, darían cuenta de que, al fin, más allá de la forma como debiera plasmarse, es decir, de manera conjunta o separada, o en términos departamentales o no, varias organizaciones tenían reales pretensiones de representación política.

### **3.4.2.2 REGULACIÓN Y CARACTERÍSTICAS. LA IDEA DE MINORÍA POBLACIONAL Y SUS CONSECUENCIAS**

Los antecedentes de la representación especial de los PPII bolivianos de la Asamblea Constituyente y para la Asamblea Legislativa son tomados en cuenta en esta parte del subapartado para contrastar su contenido frente a la regulación finalmente establecida con la CPE, la Ley Transitoria y la LRE. Damos inicio pues al repaso de las características de las circunscripciones electorales indígenas partiendo, como es de suponer, de lo que establece la Constitución de 2009.

La norma-base de este punto es el **Artículo 146.VII** y, dada su vital trascendencia, es transcrita a continuación:

*Las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento. No deberán trascender los límites departamentales. Se establecerán solamente en el área rural, y en aquellos departamentos en los que estos pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. El Órgano Electoral determinará las circunscripciones especiales. Estas circunscripciones forman parte del número total de diputados. (El subrayado es nuestro).*

---

<sup>712</sup> ALBÓ, Xavier. Entrevista ...

Con el propósito de realizar un análisis detenido, dividiremos esta norma en cuatro partes, que corresponden a las expresiones subrayadas. De este modo, las principales características de las CEIOC que identificamos son: a) Preponderancia de la densidad poblacional según departamento; b) No trascendencia de límites departamentales; c) Establecimiento en zonas rurales; y d) Aplicación solo sobre NPIOC que constituyan minoría poblacional en el departamento respectivo.

En torno al primer aspecto, ratificándose la importancia del departamento como unidad territorial del Estado boliviano, lo que destacamos es la aparente coherencia entre lo señalado por esta disposición y lo indicado por el Artículo 146.V –referido en el Cuadro 18– pues ambos aluden a la relevancia que para el sistema electoral tiene el número de habitantes. Sin embargo, otro artículo de la CPE, el 147.III, introduce un elemento de duda para una conclusión como ésta ya que establece que *“La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, ni la continuidad geográfica.”* (El subrayado es nuestro).

Tenemos así que mientras el Artículo 146.VII señala que las CEIOC se rigen por el principio de densidad poblacional, por lo que el número de habitantes se entiende relevante, el Artículo 147.III determina que dicho número no debe considerarse condicional para la fijación de estas circunscripciones. *“Las bases legales de su creación (de las CEIOC) están pues en dos artículos que son contradictorios ...”*<sup>713</sup>

Con un inicio nada alentador gracias a la deficiente sistemática legislativa por parte de la Asamblea Constituyente y/o de las comisiones extraconstitucionales formadas con posterioridad, el paso a seguir es recurrir al método de interpretación sistemática para extraer el sentido verdadero de la norma que causa confusión. Como sabemos, este método implica remitirse a lo dispuesto por otras normas que, regulando también la institución de que se trate, ésta sí aparece en ellas de forma clara, con lo que una lectura conjunta ayuda a salir del *impasse*. Hecho esto, confirmamos que para la CPE sí es importante el número de habitantes para definir a una CEIOC, cuestión que quedará absolutamente comprobada según se vaya avanzando con la exposición.

---

<sup>713</sup> DE LA PARRA, Armando. Entrevista ...

Proseguimos con la referencia constitucional sobre el carácter no condicionante de la continuidad geográfica para la determinación de una CEIOC, la misma que se aprecia de forma más clara con los Artículos 35.IV LT y 61.III LRE pues ambos disponen que *no es necesario* que las CEIOC tengan continuidad geográfica: una CEIOC puede estar incluso partida territorialmente y seguir siendo solo una, si bien ello no se produjo en 2009. La explicación que advertimos en este asunto es, sin duda, la dispersión territorial de los indígenas. Sin embargo, el segundo aspecto resaltado de la norma-base no se condice con ello ya que exige que estas circunscripciones no traspasen los límites departamentales.

En efecto, precisamente por la dispersión territorial resulta probable que la localización de los indígenas de un mismo pueblo o etnia trascienda las fronteras departamentales. Y no se trata solo de probabilidades ocasionales sino de hechos ciertos y el mejor ejemplo, una vez más, es el TIPNIS. Siguiendo la CPE y la legislación que la confirma, los habitantes del TIPNIS debían ser parte de 2 CEIOC, una dentro de los límites del departamento de Cochabamba y la otra en el departamento de Beni. Más allá de la implícita (aunque artificial) división del territorio para constituir circunscripciones, esto originaría que, en tanto *“los yuracarés están en Beni y en Cochabamba (surja) el debate de quién va a ser su elegido ... cuando tendrían que haberse creado asociaciones de pueblos ... para respetar esa lógica territorial departamental aunque estén dispersos.”*<sup>714</sup> La consecuencia más importante de la imposibilidad de traspasar límites departamentales es entonces la eventual división de los miembros de un mismo pueblo indígena –si bien su ubicación en dos departamentos se debe fundamentalmente a la migración–, desnaturalizando el sentido de unidad colectiva y provocando además que en tanto cada grupo dividido por la ley debe elegir a representantes que pertenecen al mismo pueblo que en conjunto forman, se generen conflictos entre ellos gracias a circunscripciones electorales diferentes. Aunque se entiende que la representación congresal es departamental y que tal prohibición puede tener como objetivo una deformación interesada del sistema electoral, no deja de llamarnos la atención pues, si bien se trata de naturalezas distintas, sí está permitido que un distrito municipal indígena de un departamento se una a una autonomía indígena de otro departamento a través de la constitución de regiones, siempre que exista colindancia.

El tercer aspecto que subrayamos en la determinación de las CEIOC es que ella debe darse solo en zonas rurales. Esto significaría que los indígenas que residen en ciudades no

---

<sup>714</sup> GARCÉS, Fernando. Conversatorio ...



podrían conformar una CEIOC. Al respecto, X. Albó se pregunta “¿Y el doble domicilio? El poner solo rural arma todo un lío de ver quién es rural, y cómo lo es y por qué lo es ... si alguien es buen dirigente, será importante dónde viva? ¿Qué pasa con los indígenas que están en la ciudad y que se sienten indígenas? Y todo esto pese a que quizás la ciudad esté en un territorio indígena.”<sup>715</sup> (El subrayado es nuestro). Sobre este punto es de recordar que en el sub-apartado 3.1.1 habíamos señalado que para que un indígena gozara de los derechos reconocidos por la CPE a los integrantes de las NPIOC, sobre todo aquellos de tipo colectivo, no tenía por qué ser ciudadano, a pesar de la distinción que la carta constitucional asume frente a las comunidades interculturales. De ahí que compartamos el cuestionamiento del autor.

Finalmente, el que, a nuestro parecer, resulta ser el aspecto más controversial del Artículo 146.VII, a la luz de lo estudiado en esta tesis y de lo opinado por diversos investigadores bolivianos, es que las CEIOC se definan solo en los departamentos en las que las NPIOC que habitan en ellos constituyen *minorías poblacionales*, tema éste que, al tener varios puntos de análisis, será desarrollado seguidamente de forma separada.

#### *La idea de minoría poblacional y sus consecuencias*

En la propuesta del Pacto de Unidad para el sistema electoral de la Asamblea Constituyente se había argumentado que los escaños para los representantes de *tierras bajas*, a diferencia de los que correspondían a las naciones originarias de tierras altas -para los que se pensó la representación directa-, debían reflejar el diseño de circunscripciones especiales establecidas en virtud de su condición de minoría poblacional históricamente discriminada, asegurándose así su acceso a dicha institución. Contrastado esto con el texto de la disposición del Artículo 146.VII, es evidente que la CPE ha acogido la idea de correspondencia entre minoría poblacional y circunscripciones especiales, plasmando para parte del sistema electoral de la Cámara de Diputados lo que había sido concebido para el de la Asamblea Constituyente. Esta propuesta del Pacto de Unidad es entonces la principal fuente de dicha disposición del Artículo 146.VII CPE.

Son varias las críticas formuladas ante la exigencia de que las NPIOC deban constituir minorías poblacionales en los respectivos departamentos para definir alguna CEIOC. Sin

---

<sup>715</sup> ALBÓ, Xavier. Entrevista ...

embargo, pueden reunirse todas ellas en solo dos: contradicción con la definición de grupo vulnerable y afectación del principio de la igualdad del voto. En tanto los argumentos de esta última crítica están directamente vinculados con los cuestionamientos hacia algunas acciones afirmativas en materia electoral, como las circunscripciones electorales especiales, ella será tratada en el sub-apartado 3.4.2.4.

Centrándonos entonces en la primera crítica, debe recordarse cuál es el concepto de grupo vulnerable acogido en este trabajo y la razón de por qué, incluso en la idea de minoría social, no es condicionante el número de quienes la integran para definirla. Hemos ya explicado por qué, al menos por ahora, la población indígena boliviana, en su conjunto, no puede dejar de ser considerada una minoría. Dicho esto, ¿por qué se restringe la definición de una CEIOC a minorías *numéricas* indígenas cuando la discriminación ha recaído sobre todo el colectivo?

Para efectuar un análisis completo del tema, es sumamente provechoso introducir en esta parte de la exposición las reglas que al respecto dio la Ley Transitoria al desarrollar el sistema electoral delineado por la CPE, haciendo lo propio con el Artículo 146.VII e incorporando así elementos complementarios, siempre bajo el marco constitucional. Recuérdese que en virtud de lo dispuesto por el numeral I de la Primera Disposición Transitoria CPE, debía dictarse un régimen electoral para las elecciones generales de diciembre de 2009, proceso éste en que las CEIOC fueron aplicadas, por primera –y única– vez hasta la fecha. De esta manera, además, concluimos las referencias sobre las CEIOC expuestas en el Cuadro 18.

Para la tarea de definición de CEIOC, el Artículo 35.II Ley Transitoria estableció que la Corte Nacional Electoral debía tener en cuenta el último censo nacional y los datos oficiales del INRA sobre las tierras comunitarias de origen<sup>716</sup>. Esto significaba que, en efecto, la influencia de la densidad poblacional era necesaria, por lo que la antecesora del actual Tribunal Supremo Electoral debía considerar la información del censo de 2001. En virtud de aquellos datos, el Artículo 32 de esta ley incluyó un cuadro de asignación de escaños para la Cámara de Diputados, el cual, salvo por un dato, fue copiado en su integridad por la LRE

---

<sup>716</sup> El Artículo 61.II LRE, aplicable al proceso electoral de 2014, dispone que a tal efecto, el Tribunal Supremo Electoral debe basarse en la información oficial del INRA sobre estas tierras, pero también en la correspondiente a las TIOC, así como en la información del último censo poblacional, es decir, del censo de 2012.

vigente (Artículo 57.I y II). Siendo la información de dicho cuadro fundamental para la evaluación del tema de minorías numéricas indígenas, es transcrito a continuación.

**Cuadro 20. DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN CÁMARA DE DIPUTADOS**

DEPARTAMENTO	ESCAÑOS	ESCAÑOS UNINOMINALES	ESCAÑOS PLURINOMINALES	CIRCUNSCRIP. ESPECIALES	NACIONES Y PUEBLOS INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINOS
La Paz	29	15	13	1	Afroboliviano, Mosestén, Leco, Kallawaya, Tacana y Araona
Santa Cruz	25	13	11	1	Chiquitano, Guaraní, Guarayo, Ayoreo, Yuracaré y Mojeño
Cochabamba	19	10	8	1	Yuki y Yuracaré
Potosí	14	8	6	-	-
Chuquisaca	11	6	5	-	Guaraní
Oruro	9	5	3	1	Chipaya y Murato <sup>717</sup>
Tarija	9	5	3	1	Guaraní, Weenayek, Tapiete
Beni	9	5	3	1	Tacana, Pacahuara, Itonama, Joaquiniano, Maropa, Guarasugwe, Mojeño, Sirionó, Baure, Tsimane, Movima, Cayubaba, Moré, Cavineño, Chácobo, Canichana, Mosestén y Yuracaré
Pando	5	3	1	1	Yaminagua, Pacahuara, Esse Eja, Machinerí y Tacana
<b>TOTAL</b>	<b>130</b>	<b>70</b>	<b>53</b>	<b>7</b>	

Fuente: Artículo 32 – Ley Transitoria

Partiendo pues de la premisa de minorías poblacionales indígenas en cada departamento, el cuadro superior muestra que no a todos se les asignó circunscripciones especiales. Siendo 9 los departamentos de los que se compone Bolivia, solo en 7 se establecieron CEIOC, y 1 en cada CEIOC. De esta manera, ni Potosí ni Chuquisaca tuvieron alguna circunscripción especial. La asignación que realizó la ley implicó entonces, por un lado, solo una CEIOC por departamento y con un solo escaño -aunque la CPE no indica cifra mínima

<sup>717</sup> Los chipaya y los murato son dos grupos que conforman el pueblo Uru. De ahí la frecuente denominación uru-chipaya y uru-murato.

alguna a tal efecto-, y por otro, que no todos los departamentos tuvieran alguna CEIOC, por lo que podríamos entender que ello sería consecuencia de la inexistencia de PPII minoritarios en estos otros 2 departamentos. Pero cabe precisar un dato: como puede verse, el pueblo guaraní fue incluido en el departamento de Chuquisaca y sin embargo, no le fue adjudicado escaño alguno. Inicialmente creímos que se trató de un error material de la Ley Transitoria, más si en el respectivo cuadro de la LRE no se consigna para dicho departamento ningún pueblo indígena. No obstante, Carlos Medrano, Jefe de la Unidad de Geografía y Logística Electoral del actual Tribunal Supremo Electoral, y Director de Geografía Electoral de la entonces Corte Nacional Electoral, manifestó al respecto que el que se hubieran establecido CEIOC en 7 y no en los 9 departamentos se debió *“sobre todo porque el número estaba agotado (130 diputados), quedando fuera por jugadas políticas sobre todo Chuquisaca. Los guaraníes están en 3 departamentos: Tarija, Santa Cruz y en Chuquisaca; en los dos primeros han elegido pero no en el tercero.”*<sup>718</sup> (El subrayado es nuestro). En otras palabras, aun cuando el Artículo 146.VII CPE establece que estas circunscripciones serán determinadas por el órgano electoral, el que hayan sido definidas finalmente por ley, si bien da una mayor jerarquía normativa al acto, origina que lo definitivo en su establecimiento sea el resultado de negociaciones e intereses políticos con mayor presencia en instancias como la Asamblea Legislativa. Algo poco conforme con la naturaleza de unas medidas que atienden, se supone, situaciones de discriminación.

El segundo dato de relevancia que muestra el Cuadro 20 es que ni aymaras ni quechuas fueron incluidos en la lista de esas 32 NPIOC que se consignan. Precisando que el Artículo 35.II de la Ley Transitoria dispone que para el proceso de elecciones de 2009, la Corte era la encargada de determinar las CEIOC en base al último censo poblacional, lo que se tiene es que para esta entidad y para el legislador, siguiendo el censo de 2001, quechuas y aymaras conformaban ciertamente la mayoría de la población boliviana. O, mejor dicho, al menos para efectos de la definición de las CEIOC y hasta abril de 2009, para la Corte y el legislador, ni los quechuas ni los aymaras constituían minoría numérica en ninguno de los 9 departamentos del país. Ése pues, fue el criterio definitivo para el establecimiento de las CEIOC, lo que haría suponer que para cumplir esta tarea, la Corte y el legislador habrían privilegiado los resultados de la pregunta del censo sobre la pertenencia a una NPIOC, pues

---

<sup>718</sup> MEDRANO, Carlos. Jefe de la Unidad de Geografía y Logística Electoral del Tribunal Supremo Electoral, y Director de Geografía Electoral de la ex Corte Nacional Electoral. Entrevista realizada el 24 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

los porcentajes registrados para las respuestas referidas a la lengua materna o a la lengua hablada que dieran cuenta de lenguas indígenas, como mostró la Tabla 9, no superaron el 50%.

A. De la Parra se pregunta, “¿cuanto más minoritarios mejor? Los grupos indígenas verdaderamente importantes en Bolivia son tres y ellos no pueden conformar (sic) una (CEIOC) porque son mayoritarios.”<sup>719</sup> En efecto, como vimos con el Gráfico 11 y el Mapa 10, no solo siguiendo la pregunta de pertenencia a alguna NPIOC sino también las referidas a la lengua, el departamento con mayor población indígena en Bolivia es Potosí, y éste es uno de los dos únicos departamentos que no cuentan con una CEIOC. Así las cosas, si de conformidad con el Gráfico 10, el 30.7% de los bolivianos declara pertenecer al pueblo quechua, el 25.2% al aymara, y el 6.1% a otros más de 30 grupos étnicos, todos ellos situados en tierras bajas (salvo el uru), queda claro por qué las CEIOC han sido definidas sobre todo respecto de la población de éstas últimas. No obstante insistimos, ¿por qué dividir a los pueblos indígenas bolivianos cuando todos ellos han sido objeto de marginación?

Esta discusión entre lo indígena mayoritario y lo indígena minoritario origina situaciones curiosas. Como señala el senador por Cochabamba, Adolfo Mendoza, “por ejemplo en Potosí o La Paz, los aymaras o quechuas no tienen representación directa porque son mayorías. Pero los aymaras y quechuas podrían tener representación directa como minorías en Pando o Beni ... la lectura de CONAMAQ era que en Cochabamba lo aymara es minoritario y no solo yuracaré o yuki. Entonces la circunscripción especial indígena debe ser también aymara porque en ese departamento es minoría. Debe ser considerada la densidad poblacional indígena hacia abajo.”<sup>720</sup>

Y ése, a nuestro parecer, es el sentido que también proporcionan los Artículos 146.VII CPE y 32 de la Ley Transitoria, por lo que, siguiendo estrictamente su regulación, la situación descrita por el senador cochabambino debería haber sido una realidad. Y sin embargo no lo fue, ni lo es. Y es que no solo la Ley Transitoria no contempló este hecho, sino que tampoco la LRE vigente, de modo que los aymaras y quechuas han quedado fuera de todas las CEIOC. Ante esto podría argumentarse que ello se debió a que, como fue mencionado

---

<sup>719</sup> DE LA PARRA, Armando. Entrevista ... Esos tres grupos referidos son los aymaras, los quechuas y los guaraníes, pero estos últimos sí conforman CEIOC, aunque en tanto minorías numéricas en los departamentos respectivos.

<sup>720</sup> MENDOZA, Adolfo. Conversatorio ...

líneas arriba, los aymaras y quechuas no constituyen minoría numérica en ninguno de los 9 departamentos de Bolivia. No obstante, atendiendo a que para definir mayorías y minorías numéricas parece haberse privilegiado en Bolivia a la respuesta del censo referida a la pertenencia a alguna NPIOC, es justamente ésta, como podemos observar de la Tabla 14, la que demostraría que, considerado exclusivamente, la determinación de qué pueblos conformarían una CEIOC no se hizo conforme a ley.

**Tabla 14. NÚMERO DE PERSONAS QUE DECLARAN PERTENECER A ALGÚN PUEBLO INDÍGENA SEGÚN DEPARTAMENTOS**

Departamento	Pueblos indígenas u originarios						Ninguno	Total
	Quechua	Aymara	Guaraní	Chiquitano	Mojeño	Otro nativo		
Chuquisaca	188.427	3.873	7.972	395	289	1.248	106.182	308.386
La Paz	117.587	1.027.890	4.043	1.303	1.668	10.927	338.552	1.501.970
Cochabamba	595.629	62.780	3.071	1.533	1.994	4.254	230.759	900.020
Oruro	89.699	93.739	317	108	65	1.546	65.509	250.983
Potosí	319.903	26.283	339	136	49	1.137	66.991	414.838
Tarija	29.910	6.377	6.640	551	174	3.523	192.375	239.550
Santa Cruz	206.417	48.040	57.587	107.105	13.441	23.512	760.556	1.216.658
Beni	6.831	7.280	1.086	1.007	28.261	21.752	135.952	202.169
Pando	1.238	1.619	142	80	395	1.465	25.479	30.418
<b>Bolivia</b>	<b>1.555.641</b>	<b>1.277.881</b>	<b>81.197</b>	<b>112.218</b>	<b>46.336</b>	<b>69.364</b>	<b>1.922.355</b>	<b>5.064.992</b>

Fuente: INE - Censo 2001

Elaboración: MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coords.), 2006, p. 71

Centrándonos solo en el caso del departamento de Beni, recurriendo al Cuadro 20 tenemos que la Ley Transitoria estableció en él una CEIOC que incluía, entre otros, a los mojeños. Sin embargo, como puede observarse de la Tabla 14, siguiendo la respuesta de la pertenencia a alguna NPIOC del censo, en este departamento no son los mojeños los que constituyen minoría numérica de entre los indígenas que habitan en él sino, precisamente, los quechuas y aymaras, y muy por debajo de ellos, los chiquitanos. Ninguno de estos tres grupos fue incluido en la CEIOC de Beni. Nos preguntamos entonces, ¿cuál es el porcentaje o el número de integrantes que debe tener un pueblo indígena dentro de un mismo departamento para que sea considerado minoría poblacional y así poder ser parte de una CEIOC? No hay nada definido jurídicamente. De ahí que, a nuestro juicio, la determinación de las CEIOC basándose en la idea de minorías poblacionales es potencialmente arbitraria.

Aun con todo lo explicado, queda pendiente el que creemos es el asunto de mayor trascendencia. Si, como hemos manifestado, es el conjunto de los indígenas bolivianos el históricamente discriminado, ¿por qué se restringe la conformación de las CEIOC a los indígenas mayoritarios? F. Garcés brinda la respuesta en una sola frase: *“porque ellos tienen mecanismos de representación por los que optan preferentemente.”*<sup>721</sup> Y esos mecanismos, aludidos ya por el Pacto de Unidad en sus propuestas para el sistema electoral de la Asamblea Constituyente y la Asamblea Legislativa, se unifican en la representación directa. *“Si ya son el 90% de una circunscripción, no hay por qué decirles que tienen que escoger a otro más (por un mecanismo especial) ...”*<sup>722</sup> En otras palabras, en tanto los aymaras y quechuas componen una mayoría numérica, no necesitan circunscripciones especiales porque su representación política, en principio, está asegurada a través, o no, de indígenas.

En este sentido también opina el destacado politólogo y ex magistrado de la Corte Nacional Electoral, Jorge Lazarte, quien sostiene que *“En el caso de Bolivia, el problema es distinto en algo porque aquellas medidas (de acción positiva) están pensadas para aquellos países que tienen grupos minoritarios pero aquí, según el censo, los indígenas son mayoría, por lo que pueden votar sus propios candidatos. De esta forma la ley debe posibilitar esto para que no pidan ninguna circunscripción especial. Más bien la minoría es la que tendría que pedir: los mestizos.”*<sup>723</sup>

En nuestra opinión, lo expuesto hasta aquí muestra que en Bolivia corren paralelamente dos visiones sobre este punto: una sobre minorías propiamente dichas y otra sobre minorías poblacionales. Como hemos visto a lo largo de este capítulo, la vigente CPE está orientada especialmente al reconocimiento de derechos, sobre todo colectivos, de las NPIOC, y ello precisamente por la histórica discriminación que han padecido. Ahora bien, dentro del conjunto de grupos indígenas discriminados, no se trata de analizar si algunos fueron más marginados que otros, sino de atender la naturaleza de las acciones afirmativas que pretenden aplicarse<sup>724</sup>. De ahí que la citada idea de Jorge Lazarte de adoptar circunscripciones especiales para los mestizos pueda ser calificada, a nuestro parecer, al menos, como peculiar.

---

<sup>721</sup> GARCÉS, Fernando. Conversatorio ...

<sup>722</sup> ALBÓ, Xavier. Entrevista ...

<sup>723</sup> LAZARTE, Jorge. Investigador y ex magistrado de la Corte Nacional Electoral. Entrevista realizada el 22 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz. Entrevistadora: Enith Pinedo Bravo.

<sup>724</sup> El riesgo que advertimos, sin embargo, es que se creen sucesivamente subgrupos a fin de demandar específicas medidas. De ahí que sea tan importante el análisis de cada caso particular.

Hay más. El Artículo 35.II Ley Transitoria no solo dispuso que la Corte Nacional Electoral (el Artículo 61.II LRE vigente hace lo propio respecto del actual Tribunal Supremo Electoral) debe determinar las CEIOC considerando el último censo poblacional; agrega que dicha tarea también debe tomar en cuenta los datos oficiales del INRA sobre las Tierras Comunitarias de Origen, añadiendo la LRE a los datos sobre los TIOC como obligatorio referente. El valor de estas normas reside en el reconocimiento de que la base territorial de las CEIOC, como anticipamos ya, se constituyó –y sigue constituyéndose, gracias a la LRE- en los territorios indígenas formalizados. Pero no solo en ellos; las CEIOC también *pueden estar conformadas* por comunidades indígena originario campesinas, municipios con presencia de PPII, e incluso asientos electorales sin que se requiera continuidad geográfica, aunque siempre dentro de los límites departamentales (Artículo 35.IV Ley Transitoria y 61.III LRE). Y esto puede implicar, como adelantara X. Albó, que territorios ocupados por indígenas atravesen zonas urbanas y sin embargo, ellos no podrán formar parte de una CEIOC en tanto ésta solo debe ser definida en áreas rurales. Este punto, sumado a la imposición del cerco departamental, pueden generar la idea de que la representación de los indígenas no se produce ni desde su propia territorialidad autónoma nacional -sino desde una territorialidad autónoma ajena, la departamental-, ni desde su completa territorialidad. Esta conclusión ha de leerse desde la lógica territorial que la legislación boliviana asume pues sabemos que las circunscripciones electorales están, en realidad, *conformadas* por personas.

Admitiendo este pasivo, enfoquémonos en los TIOC y recordemos que, como lo mostró la Tabla 12, la mayoría de TIOC en 2010 eran andinos (quechuas y aymaras, primordialmente), la región con mayor número de TIOC era la de los Valles interandinos, y la de mayor territorio la del Altiplano, sobre todo el departamento de Potosí (uno de los departamentos desechados en ambas listas legislativas para conformar una CEIOC), todo lo cual significa que para la determinación de CEIOC, a la Corte y al legislador les quedaba considerar, sobre todo, muchos TIOC con áreas territoriales pequeñas. Este hecho, además del criterio de la minoría poblacional, explicarían por qué tanto el Artículo 35.IV Ley Transitoria como el Artículo 61.III LRE reconocieron que una CEIOC puede abarcar a más de un pueblo indígena originario campesino, circunstancia que así fue establecida, según puede apreciarse del Cuadro 20, el cual muestra la distribución de escaños para la Cámara de Diputados según CEIOC.



No se trata entonces de que a un solo pueblo le corresponde una CEIOC. Se trata de que, en principio, todas las NPIOC minoritarias de un departamento constituyen *al menos* una, aunque sepamos que aymaras y quechuas no fueron incluidos en ninguna a pesar de serlo en más de un departamento. De esta comprobación que brinda el Cuadro 20 se generan dos cuestiones que, creemos, tienen gran importancia: la inclusión de los afrobolivianos en la CEIOC de La Paz, y el modo de elección de representantes entre varias NPIOC.

En cuanto a lo primero, como los propios cuadros de la Ley Transitoria y de la LRE indican, llama la atención que tratándose de circunscripciones especiales para naciones y pueblos indígena originario campesinos, respondiendo así, al fin, a una demanda básicamente indígena, se incluya en una de ellas a los afrodescendientes. La explicación para este hecho se encontraría en lo dispuesto por el Artículo 32 CPE: “*El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos.” (El subrayado es nuestro).*

Pero la dificultad que traen consigo estas leyes electorales no está relacionada con la creencia de que los afrobolivianos no deban gozar del derecho a la representación con apoyo en acciones afirmativas, sino con la mezcla que efectúan entre colectivos de distinta naturaleza, pudiendo generar confusión y conflicto en virtud de las propias características de cada uno. Como afirma A. Rehfeld, “*an individual who represents a group that looks more diverse than he is (such as a Black man representing a multiracial constituency) may be limited in what views he can subsequently express once in the legislature.*”<sup>725</sup> Nótese además que el mismo Artículo 32 CPE consigna la frase *en lo que corresponda*, y recuérdese que la propuesta del Pacto de Unidad para el sistema electoral de la Asamblea Legislativa planteaba un escaño específico para afrobolivianos. Sea como fuere, la inclusión de éstos en una CEIOC solo confirma que el criterio básico para su creación fue la existencia de minorías numéricas poblacionales, asumiéndose claro, una previa situación de infravaloración. El Cuadro 21 ayuda a apreciar esta y otras diferencias entre las propuestas del Pacto y la regulación finalmente dada.

---

<sup>725</sup> REHFELD, Andrew. *Op. Cit.*, p. 27.

**Cuadro 21. PROPUESTAS PACTO DE UNIDAD + BLOQUE INDÍGENA Y REGULACIÓN FINAL**

	<b>ASAMBLEA CONSTITUYENTE</b>	<b>ASAMBLEA LEGISLATIVA</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE 2009</b>
Número de escaños	Tierras Bajas: 10 Tierras Altas: 26	Tierras Bajas: 16 Tierras Altas: 16 Afrobolivianos: 1	CEIOC: 7, incluyendo afrobolivianos
Modo de elección	Tierras Bajas: sufragio universal Tierras Altas: usos y costumbres	Tierras Bajas y Tierras Altas: usos y costumbres	NPIOC: usos y costumbres LT y LRE: mayoría simple

Elaboración propia a partir de propuestas y Constitución 2009

Surge entonces la pregunta: que sean colectivos de distinta naturaleza, ¿justifica que los afrobolivianos constituyan su propia circunscripción especial? Esta pregunta hace volver al dilema de la posible reivindicación de medidas específicas para cada grupo que se sienta diferente, más allá de haber sido discriminado históricamente.

Como manifestara Carlos Medrano, la decisión de reunir en una sola circunscripción especial a indígenas de diferentes etnias con afrobolivianos respondió a fines operativos de la entonces Corte Nacional Electoral. Comprendiendo este argumento, también pensamos que la CEIOC de La Paz no puede definirse como estrictamente indígena.

En cuanto al modo de elección de representantes de los indígenas, vimos en el Capítulo 1 que tanto el C169 OIT como la Declaración de 2007 reconocen que su participación en las decisiones estatales que les afecten debe realizarse por medio de representantes elegidos, *“de conformidad con sus propios procedimientos e instituciones”*. En tal medida, la CPE ha establecido en su Artículo 26.II.4 que *“El derecho a la participación política comprende: ... La elección, designación y nominación directa de los representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios.”* Asimismo, el Artículo 211.I dispone textualmente que las NPIOC *podrán* elegir a sus representantes políticos en las instancias que corresponda, de acuerdo con sus propias formas de elección. Sin embargo, los Artículos 35.V de la Ley Transitoria y 61.V LRE no han seguido tales disposiciones pues precisan que en cada CEIOC debe elegirse a un representante titular y a otro suplente *por mayoría simple*. De esta manera, las dos normas legales electorales citadas no solo contravienen los mencionados instrumentos

internacionales ratificados por el Estado boliviano, sino además lo que la propia Constitución política ampara.

Podría argumentarse que al incluirse el verbo *podrán* en el Artículo 211.I CPE, lo que la Constitución garantiza es la potestad de las NPIOC de ejercer sus usos y costumbres para la elección de representantes, sin que ello signifique que deban necesariamente proceder de dicho modo. Es cierto. Sin embargo, creemos que lo que también debe quedar claro es que en tanto la carta constitucional garantiza aquella potestad, normas de inferior jerarquía como la Ley Transitoria y la LRE no pueden cerrar tal posibilidad disponiendo expresamente que lo aplicable para la elección de representantes indígenas en una CEIOC es la mayoría simple<sup>726</sup>. Es más, no debemos olvidar ni que dos de los principios que definen al Estado boliviano son la plurinacionalidad y la interculturalidad, necesarias fuentes de interpretación de su ordenamiento jurídico, ni que el Artículo 11 CPE establece que el Estado adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, normas y principios constitucionales todos éstos ignorados por dichas leyes.

Nuestra inquietud en este punto se justifica en el hecho de que la participación de los PPII en los asuntos que les afecten siguiendo sus propios procedimientos, incluyendo la elección de sus representantes, fue el principal nexo que identificamos para concretar la idea de *ciudadanía diferenciada* acogida en esta tesis. Ahora bien, acoger tal idea no impide que reconozcamos que ante una realidad como la de Bolivia, dicho modo de elección no representa tarea fácil cuando existe más de un pueblo indígena involucrado, sobre todo cuando algunos o todos son reunidos en un mismo campo de acción, entendiéndose a éste por una sola CEIOC. Esto provoca mayor complejidad cuando en una CEIOC como la de La Paz se incorpora a un colectivo distinto como es el afrodescendiente, sin contar con aymaras y quechuas, mayorías numéricas asumidas que votan en la mayoría de circunscripciones mediante voto universal, por lo que incluso podrían demandar elegir a sus representantes, también siguiendo sus propios procedimientos, en virtud de las citadas normas constitucionales.

---

<sup>726</sup> Siguiendo esta discutible lógica, el Artículo 61.V LRE establece que en caso existiera empate, “*se dará lugar a segunda vuelta electoral entre las candidatas o candidatos empatados, se efectuará con el mismo padrón electoral y nuevos jurados de mesa de sufragio, en el plazo de veintiocho (28) días después de la primera votación.*” Cabe admitir, empero, que la inclinación por esta opción pudo haber reflejado la premura de las elecciones generales, a realizarse 8 meses después de emitida la LT. No obstante, ello no justifica la contravención de lo expresamente establecido por normas de superior jerarquía.

J. Lazarte rescata una característica adicional relacionada con el seguimiento de usos y costumbres: es “*riesgoso porque de elección en elección podrían reconocerse diferentes mecanismos y representantes. Además que dichos usos y costumbres suelen no estar escritos y por tanto son manipulables. Ésa es pues una gran tarea.*”<sup>727</sup> En esta línea también se ha pronunciado el ex presidente de la Corte Nacional Electoral, Salvador Romero Ballivián<sup>728</sup>, al afirmar que la decisión de los legisladores por el método de la mayoría simple se habría debido a la inexistencia de normas escritas que regulen, entre las NPIOC, este tipo de asuntos.

¿Cómo podrían concordarse todos los procedimientos *proprios* frente a un estado cierto de varios PPII con prácticas diferentes? En opinión nuestra, de lo que se trata es de buscar vías alternativas que no desnaturalicen los derechos reconocidos de los PPII, lo cual no tiene por qué pasar, por ejemplo, por la uniformización, predominancia o minimización de métodos. De ahí que podría incluso –y habría que examinar esta posibilidad detenidamente- realizarse una rotación en la aplicación de cada uno de ellos. O podría recurrirse directamente a la rotación de representantes. Se trata, insistimos, de estudiar las alternativas, no de cerrarlas, labor que, además de demostrar que es posible la convivencia -o complementariedad- entre la representación liberal a través del sufragio y los modos indígenas de elección, fortalece el significado de *ciudadanía diferenciada*.

Finalmente, una cuestión interesante –no necesariamente inconveniente en todos los casos- en la predominancia de la idea de minorías poblacionales dentro de un departamento para conformar una CEIOC es que, al juntar todas las NPIOC numéricamente menores para la representación en un único escaño, resulta evidente que el elegido puede ser ajeno al pueblo, etnia o grupo de contraste de buena parte de las respectivas NPIOC, e inclusive, de la mayoría numérica de la zona. Creemos que dos buenos ejemplos de ello son, por un lado, que en la CEIOC del departamento de Beni voten 18 NPIOC, y de otro, la inclusión de los afrodescendientes en la CEIOC de La Paz. Frente a esto rescatamos una vez más el argumento desarrollado en el sub-apartado 1.4.4 sobre no pensar en la sociedad como compuesta por compartimentos estancos de manera que solo se conciba que, por ejemplo, las mujeres votarán solo por mujeres, o indígenas o afrodescendientes

---

<sup>727</sup> LAZARTE, Jorge. Entrevista ...

<sup>728</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Ex presidente de la Corte Nacional Electoral. Entrevista telefónica realizada el 22 de noviembre de 2012.

únicamente por sus pares. No obstante, también es conveniente tomar en cuenta, como sostiene D. Arnold, que *“muchos aspectos de las culturas indígenas de hoy son el producto del encuentro con las culturas europeas, entonces el imponer la categoría de ‘indios’ a todos ha servido más para invisibilizar estas diferencias internas, sea de clase social o de género.”*<sup>729</sup> Considerar este argumento podría llevarnos a concluir que el efecto de la etiqueta *indígena* ha terminado siendo similar que el de la etiqueta *ciudadano*, pero también recordaríamos los argumentos críticos a la política del reconocimiento. La tarea pues, no es sencilla.

### 3.4.2.3 DOS PROBLEMAS BÁSICOS DE APLICACIÓN

Hemos presentado las principales características regulatorias de las CEIOC contempladas en la CPE y en la Ley Transitoria, también vinculadas con la vigente LRE. Enfocados sobre todo en su diseño en tanto circunscripción electoral, consideramos interesante estudiar la aplicación que la entonces Corte Nacional Electoral dio a la citada legislación ante dos situaciones puntuales: la falta de un registro y mapa oficiales de NPIOC y la fijación de los TIOC –aunque no solo ellos- como elemento de referencia para su *conformación*.

Empezamos con dos preguntas elementales. Si no existía a 2009 un registro como el aludido, ¿cómo se determinó quiénes debían ser los electores? y, sin mapa oficial, y dado que los TIOC no producen información incontestable sobre la ubicación de los indígenas en el país, ¿cómo fijar el territorio de la CEIOC? No olvidemos que por la definición del Artículo 40.5 de la Ley INRA, los TIOC son la expresión jurídica boliviana más cercana a la definición de territorio indígena recogida por el Artículo 13.2 del C169 OIT.

Respecto a lo primero, como indica J. Lazarte, *“hay que tener en cuenta que no sabemos quién vota como indígena. Y hay que agregar que siendo la calificación subjetiva, quizás un día se declare un votante, indígena, y al día siguiente ya no. Y esto sirve para el fraude también debido a que sirve para trasladar a votantes de un sitio a otro.”*<sup>730</sup>

Hecha la pregunta al entonces Director de Geografía Electoral de la Corte sobre aquello que sirvió de base personal para la implementación de las CEIOC, éste contestó: *“Bueno, las*

---

<sup>729</sup> ARNOLD, Denise. *Op. Cit.*, p. 61.

<sup>730</sup> LAZARTE, Jorge. Entrevista ...

informaciones del Ministerio, de estas mismas agrupaciones grandes, muy a la rápida.”<sup>731</sup> Esta declaración es valiosa porque con ella se admite que se procedió a un cruce de información, teniendo como fuente tanto datos generados por el Estado como por organizaciones particulares.

Pero se mantiene la interrogante, ¿cómo determinar quién es el elector? En nuestra opinión, es aquí donde reside la relevancia que tiene la adición de los asientos electorales como uno de los referentes para la delimitación de las CEIOC, de modo que no solo lo fueran los TIOC.

Y es que, como sigue indicando el citado funcionario público, “el tema de los TIOCs está relacionado al INRA y con la titulación de tierras, en las cuales no necesariamente viven estos pueblos.”<sup>732</sup> (El subrayado es nuestro). De ahí que la información del Registro de Identidad de Pueblo Indígena u Originario (Decreto 29215) no fuera tomada en cuenta por la ex Corte Nacional Electoral para el establecimiento de las CEIOC. Esta declaración también es de sumo valor para esta tesis porque confirma lo que apuntáramos en el sub-apartado 3.2.2: los indígenas bolivianos no se ubican únicamente en TIOC.

Para la delimitación de las circunscripciones en Bolivia frecuentemente se recurre a la formación de polígonos artificiales, uniendo dos o tres municipios para constituir, por ejemplo, una circunscripción uninominal. Pero comprobado que los PPII no están necesariamente circunscritos a un TIOC ni a un municipio, la opción de los polígonos no resultaba factible. “¿Te imaginas? Por ejemplo en el departamento de Beni, para 16 pueblos dispersos, ¿hacer un solo polígono? (Además), por ejemplo en el municipio de Totora hay 30 localidades según el mapa oficial de Bolivia, el INE dice que tiene 70 y se supone que por el censo, tiene la información más fidedigna. Pero trabajando con los campesinos resulta que tienen 108 sindicatos que hacen parte de esa central campesina donde cada sindicato tiene al menos 25 afiliados. O sea, tienen 30 más de lo que dice el INE y desde el punto de vista electoral o del Registro Civil hay 30 comunidades o grupos que no figuran en nuestra cartografía oficial, a los que no les llegará nada porque se supone que no existen. Entonces todo el trabajo con las comunidades es valioso.”<sup>733</sup> (El subrayado es nuestro).

---

<sup>731</sup> MEDRANO, Carlos. Entrevista ... El Ministerio referido es el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

<sup>732</sup> *Ibid.*

<sup>733</sup> *Ibid.* Cuando el funcionario menciona “30 más”, se refiere a localidades que él identifica con sindicatos.

¿Y qué son los asientos electorales? Son espacios geográficos –localidades- con población electoral representativa. En casos excepcionales, cuando se trata de lugares muy alejados o de difícil acceso, pueden estar compuestos exclusivamente por una mesa de votación, aunque la mayor parte incluye muchas mesas de sufragio. No constituyen, por tanto, una unidad territorial oficial y uniforme y su utilidad en la delimitación de los CEIOC radica en que al no ser uniformes, son variables<sup>734</sup>. De ahí que el Artículo 61.IV LRE, que no tuvo antecedente en la Ley Transitoria, disponga que “*La determinación de los asientos electorales que conforman las circunscripciones electorales indígena originario campesinas se efectuará en consulta y coordinación con las organizaciones indígena originario campesinas ...*”. Emanan así el auténtico componente de una circunscripción electoral: las personas y no el territorio.

Este hecho debe leerse conjuntamente con otro: para la habilitación del ejercicio del derecho de sufragio en las elecciones de 2009, había que inscribirse en el nuevo padrón electoral (Artículo 24.II Ley Transitoria). Esto suponía la facilitación en la implementación –ya no solo en la fijación- de los asientos electorales, cosa que produjo la confección de listas específicas de asientos para las NPIOC. Según informó C. Medrano, se propuso que en cada zona “*se abriera dos puntos de inscripción, uno para los indígenas y otro para el resto. La idea era que ellos tengan su propia mesa de votación porque no se olvide que en cada uno de los departamentos hay por ejemplo n diputados uninominales pero solo uno especial indígena.*” Y la propuesta se aceptó. Algunos departamentos tuvieron asientos mixtos, donde se inscribían y votaban indígenas y no indígenas, teniendo incluso ambos grupos el mismo local de votación, pero cada uno con mesas diferenciadas.

Es conveniente precisar que en las elecciones de 2009 se empleó por primera vez un padrón biométrico<sup>735</sup>, por lo que el procedimiento de inscripción de electores tuvo

---

<sup>734</sup> En la práctica, la disposición de la citada norma implicó que la Dirección de Geografía Electoral efectuara un análisis de gabinete y posteriormente un trabajo de campo en el área geográfica en cuestión, para determinar si era posible o no la creación del asiento del cual se trataría. Luego de ello, informó a la Sala Plena de la Corte Nacional Electoral y fue a través de sus titulares que se presentó la *sugerencia* al entonces Presidente de la Cámara de Diputados y actual Gobernador del departamento de Cochabamba, Edmundo Novillo. No olvidemos que aunque la legislación establece que es el Órgano Electoral el encargado de la determinación de las CEIOC –entiéndase, la ex Corte Nacional Electoral y ahora el Tribunal Supremo Electoral-, la decisión final se dio mediante ley. Todo esto demuestra pues que, aun con una regulación más o menos desarrollada, la respuesta sobre dónde y cuántos son los indígenas no goza de absoluta certeza ni siquiera en Bolivia.

<sup>735</sup> La Ley del Órgano Electoral Plurinacional, emitida con posterioridad a estas elecciones (junio de 2010), establece en su Artículo 26 que, entre otros datos, el padrón electoral debe incluir la indicación del territorio indígena originario campesino del elector, lo cual ratifica la importancia que tiene este dato para la ubicación de los ciudadanos, más allá –como hemos visto- de su condición indígena.

características especiales. En efecto, las formas de trabajo de la Corte Nacional Electoral fueron definidas según el número de electores que componían los segmentos en que fue dividida la población boliviana. Importándonos la categoría *áreas dispersas* (en localidades rurales de menos de mil habitantes con edad de votar), debe decirse que para cumplir con la labor no se establecieron centros de empadronamiento (el ciudadano no debía acercarse a algún centro habilitado para tal fin), como sí sucedió con las categorías de densidad mayor y densidad media, sino que fueron distribuidas 529 unidades de registro para ser utilizadas por brigadas móviles que debían visitar las más de 2300 comunidades que formaban parte del plan<sup>736</sup>. S. Romero indicó que, ésta, además de la información obtenida de empadronamientos de procesos electorales anteriores, permitieron la identificación de localidades enteras como indígenas, es decir, siguiendo los datos que habían sido proporcionados por los propios ciudadanos<sup>737</sup>, siendo ésta la base informativa para la delimitación territorial de las CEIOC. Es decir, también se produjo un cruce de información dado que, reiteramos, no existía un registro ni mapa de pueblos indígenas ni por tanto, una lista con los datos de identificación de todos aquellos que en Bolivia los componen.

#### **3.4.2.4 ACCIÓN AFIRMATIVA, VOTO IGUAL Y OTRAS CONSIDERACIONES**

Hemos expuesto algunos de los que, creemos, son los principales efectos de la consideración de minoría poblacional en la determinación de las CEIOC en Bolivia. Sin embargo, resta analizar la cuestión de fondo, cual es la de que medidas de esta naturaleza pueden afectar el principio de igualdad, especialmente en la dimensión de la igualdad del voto.

Con el propósito de desarrollar adecuadamente este punto, en primer lugar analizaremos la condición de acción afirmativa de las CEIOC, a la luz de sus propias características y de lo ya referido en el Capítulo 1. En segundo lugar, presentaremos ciertas críticas que en torno a ellas han sido formuladas, y cerraremos este sub-apartado con algunos comentarios sobre todo lo explicado.

---

<sup>736</sup> Esta información ha sido extraída de CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Padrón electoral biométrico 2009*. La Paz, agosto 2009. pp. 5 y 6. Documento de información pública No. 2.

<sup>737</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Entrevista ...



Para evaluar la naturaleza de **las CEIOC como acciones afirmativas**, es conveniente primero recordar qué son las circunscripciones electorales especiales y las acciones afirmativas. A tal efecto, tomamos como referentes a las definiciones acogidas en este trabajo (subapartado 1.4.4 y apartado 1.3, respectivamente) y repetimos que las citadas circunscripciones son el conjunto de electores -exclusivamente indígenas para nuestro supuesto- de cuyos votos se obtendrán los resultados para la distribución de escaños a ser ocupados únicamente por sus representantes, asegurándose así un número fijo de puestos en las instancias de que se trate. En el caso de Bolivia, como hemos indicado, se han establecido solo respecto de la Cámara de Diputados y dichos escaños (7) son sumados a los asignados a las circunscripciones plurinominales (53) y a las circunscripciones uninominales (70). Las acciones afirmativas o acciones positivas, genéricamente hablando, son aquellas que buscan alcanzar la igualdad efectiva de ciertos colectivos identificados por los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación de la Constitución, al existir una probada discriminación de la sociedad contra ellos, por lo que la intervención del Estado es vital. Debiendo ser temporales, en tanto afectan la generalidad de la ley, frecuentemente importan un trato diferenciado a favor de aquellos colectivos, por lo que es necesario evaluar si su adopción rebasa los límites constitucionalmente aceptables.

Dicho esto, es preciso identificar las cláusulas específicas de no discriminación de la Constitución boliviana. Para ello, acudimos a lo dispuesto por su Artículo 14.II, según el cual *“El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona.”* (El subrayado es nuestro). En nuestra opinión, el correlato de la prohibición de discriminación contra los indígenas originarios campesinos del país se halla principalmente en las tres causales subrayadas, el origen, la cultura<sup>738</sup> y la nacionalidad, entendida ésta desde las autocalificadas

---

<sup>738</sup> Habiendo explicado en el apartado 1.3 que una de las características de los rasgos contenidos en las cláusulas específicas de no discriminación es que no son modificables a voluntad, la cultura, en tanto es, al fin, resultado de un proceso de aprehensión de vivencias, creemos que puede tener menor peso en su configuración de parámetro para la adopción de medidas de acción afirmativa, al menos frente al origen y la nacionalidad.

nacionalidades andinas y desde el propio reconocimiento constitucional de la plurinacionalidad. Esta verificación, unida a la institución del Estado boliviano en uno de tipo unitario social de Derecho, plurinacional y democrático (Artículo 1 CPE), y su deber de promover los derechos reconocidos por la Constitución (Artículo 13.I CPE), constituyen, a nuestro juicio, la base normativa fundamental para la adopción de medidas de acción afirmativa a favor de las NPIOC.

Ratificando este argumento, el Tribunal Constitucional Plurinacional, en la Sentencia No. 1688/2011-R, del 21 de octubre de 2011 (FJ No. 2), precisó que *“las acciones afirmativas están orientadas a reducir o idealmente, eliminar las prácticas discriminatorias contra sectores poblacionales históricamente excluidos, mediante un tratamiento preferencial para los mismos, expresados en normas jurídicas y mecanismos políticos de integración encaminados para lograr tales fines.”* (El subrayado es nuestro). Así las cosas, las CEIOC ciertamente constituyen acciones afirmativas pues con la reserva de escaños a favor del colectivo indígena, se pretende la igualdad efectiva –o al menos de ciertos grupos de él- en el acceso de sus representantes ante una específica instancia estatal, la Cámara Baja, en la que se deliberan los asuntos que conciernen a todos los bolivianos.

Definiendo con mayor precisión el tipo de medidas de acción afirmativa que configuran, cabe tomar en cuenta que al asegurarse un número fijo de puestos, las CEIOC, creemos, constituyen una *acción positiva moderada* –siguiendo siempre la clasificación de D. Giménez Glück (*Vid. supra* p. 68)- pues no afectan *directamente* a terceros: a las ya existentes circunscripciones electorales establecidas para la mayoría numérica de la población, se añaden otras específicas, siendo que en las primeras sus electores seguirán votando por los candidatos de su preferencia. Inclusive, tratándose de que quechuas y aymaras constituyen, en principio, una mayoría numérica en el país, éstos y el resto de la población no son afectados directamente por las CEIOC porque tienen sus propias vías de elegir a sus candidatos, los cuales pueden ser, o no, indígenas. Dicho desde la perspectiva del resultado: en la Bolivia actual, si un indígena resulta ganador en una circunscripción no indígena no será por efecto de alguna acción positiva.

Para cerrar este punto sin dejar duda alguna, insistimos que se trata de una acción positiva moderada y no, por ejemplo, de una medida de discriminación inversa, pues –como también mencionamos en el Capítulo 1- son propios de ésta los bienes escasos, bienes que

en el caso que estudiamos, tal como están diseñadas las CEIOC, no existen. Y no existen porque el resultado que de ellas se obtiene es independiente de lo que suceda con las demás circunscripciones electorales: que un indígena gane en una CEIOC no resta posibilidades a los candidatos de las otras circunscripciones ( uninominales o plurinominales) que no son específicas, las mismas que tienen otro número de escaños asignado<sup>739</sup>. De hecho, en tanto el porcentaje de escaños de cada organización política se determina en la circunscripción plurinomial, no puede siquiera aducirse algún tipo de competencia con los candidatos de las circunscripciones no indígenas de modo que pueda restarle opciones a éstos. Y ésta es la diferencia que percibimos entre las circunscripciones electorales especiales y las cuotas de participación electoral –o cualquier otro tipo de cuotas-, medidas éstas que sí son de discriminación inversa y, específicamente, de tipo rígido: afectan directamente a terceros<sup>740</sup>.

Las **críticas formuladas** en torno a las CEIOC son varias, pero las hemos resumido en tres. Partimos con señalar que en tanto una de ellas puede ser enfocada desde el análisis de los resultados de los últimos procesos electorales, y siendo que este punto será tratado en el sub-apartado 3.4.4, debe valorarse también tomando en cuenta lo que será desarrollado en dicha sección. Nos referimos a la que sostiene que si bien las CEIOC tienen por objetivo promover la igualdad efectiva de los indígenas bolivianos en la representación política, su regulación obviaría lo evidente: *“los indígenas ya están empoderados. No necesitan. La sociedad ya está abierta.”*<sup>741</sup> Siguiendo esta lógica, dichas medidas perturbarían el real interés en la política. *“Es como si (los indígenas) estuvieran obligados a participar.”*<sup>742</sup>

Con una interrogante planteamos la segunda crítica. Atendiendo al tenor de la regulación final que el legislador boliviano ha dado a estas circunscripciones, ¿cuánto más minoritario un pueblo indígena, mejor? Siendo subyacente a este tema el de la representación proporcional, citamos el Artículo 147.II CPE, el cual establece que: *“En la elección de assembleístas se garantizará la participación proporcional de las naciones y pueblos indígena*

---

<sup>739</sup> Otra cosa es, sin embargo, que habiendo sido durante varios años 130 el número total de miembros de la Cámara de Diputados, de ese mismo número se haya echado mano para asignar los 7 escaños de las CEIOC (en estricto, de los escaños plurinominales pues antes ellos eran 60 y no 53 como actualmente). Esta situación, por supuesto atendible pero externa, no constituye, empero, un elemento que desvirtúe la naturaleza jurídica propia de esta medida de acción afirmativa moderada.

<sup>740</sup> Y sin embargo, la mayoría de las veces ellas son conformes con la respectiva Constitución, razón por la que no rechazamos, *a priori*, su aplicación.

<sup>741</sup> ARUQUIPA, Antonio. Entrevista ...

<sup>742</sup> *Ibid.*

*originario campesinos.” (El subrayado es nuestro). Esta cuestión, llevada al extremo, puede dar lugar a suponer que, por ejemplo, el pueblo yuki, constituido por 121 personas según el censo de 2001, debe estar necesariamente representado en la Asamblea Plurinacional. “Si bien las circunscripciones especiales satisfacen las exigencias de la nueva CPE de promover una mayor inclusión de las minorías indígenas en el proceso político, generan también un fuerte desequilibrio en el coste en votos por escaño en relación con los demás tipos de circunscripciones, especialmente las uninominales urbanas. Así, el escaño de la circunscripción especial de Oruro se obtuvo con tan sólo 249 votos y el de Cochabamba con 270, mientras que en las circunscripciones uninominales de La Paz y Santa Cruz el coste por escaño osciló entre los 30.000 y 40.000 votos.”<sup>743</sup>*

El razonamiento desarrollado para esta crítica se basa en que las CEIOC no respetan el principio de una persona-un voto. “Porque un pueblo indígena con 10 mil, 5 mil habitantes, tendría un representante que es lo que tiene un municipio de 150 mil. Y contra ese argumento -que apareció en la Asamblea Constituyente, entre las organizaciones, entre los asesores- está el de la comparación con el Senado, que es la misma cantidad de senadores por departamento y no depende de la cantidad de personas que habitan.”<sup>744</sup>

Coincidiendo con esto último, X. Albó se pregunta “¿acaso no ocurre lo mismo cuando la misma Constitución Política del Estado define un número fijo de senadores para cada departamento, sea grande o chico?”<sup>745</sup> Sobre el particular, corresponde recordar que, al menos doctrinariamente, mientras el Senado es asumido como una instancia de representación territorial, de modo que cada unidad mayor en la que es dividido el Estado suele tener el mismo número de escaños (a cada departamento boliviano le son asignados 4 escaños), la Cámara Baja lo es de la población, por lo que si alguna cámara debe reflejar con mayor fuerza la composición personal del país, precisamente es ésta.

---

<sup>743</sup> MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA. *Elecciones Generales y Referendos autonómicos. Informe final*. 6 de diciembre de 2009, p. 38. Disponible en <[http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/moe\\_ue\\_informe\\_final.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eueom/pdf/missions/moe_ue_informe_final.pdf)>. [Consulta: 26-11-2012]. Respecto al pueblo yuki, el Cuadro 21 muestra que fue incluido en la CEIOC de Cochabamba.

<sup>744</sup> SCHAVALZON, Salvador. Conversatorio ...

<sup>745</sup> ALBÓ, Xavier. *Las circunscripciones especiales indígenas*. [Blog Internet]. Bolivia. Disponible en <[http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=379%3Azdpa&catid=79%3Azdpa&Itemid=18](http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=379%3Azdpa&catid=79%3Azdpa&Itemid=18)>. [Consulta: 11-11-2012].

Comprendiendo que el logro de una absoluta igualdad en el valor del voto de todos los electores es algo utópico, coincidimos con D. Giménez Glück<sup>746</sup> cuando señala que es difícil determinar cuándo se está cumpliendo con el principio de igualdad, cuándo se transgrede la igualdad formal con el objetivo de conseguir la material, o cuándo se respetan cabalmente los contornos tradicionales del trato formalmente igualitario. La clave parece residir pues, en decidir qué desigualdades fácticas son alegables y si tienen fuerza argumentativa como para establecer otro trato<sup>747</sup>.

A la luz de lo expuesto sobre la igualdad en el Capítulo 1 y asumida la representación política de las NPIOC como finalidad constitucional relevante de las CEIOC -el *compelling interest* estadounidense-, es preciso desarrollar rápidamente la formulación reflexiva del *test de ponderación* a través de la evaluación de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad -el *narrowly tailored*- de dicha medida, a fin de analizar si la “*finalidad redistributiva que se logra con ellas compensa ... las posibles afectaciones de derechos de terceros que puedan generar.*”<sup>748</sup> Precisamos antes que debido a que para las elecciones parlamentarias el territorio boliviano es dividido en un elevado número de circunscripciones plurinominales y uninominales no indígenas, el análisis de la relación una persona-un voto a fin de ser contrastado con lo que sucede con las CEIOC, es dejado para un trabajo posterior<sup>749</sup>.

Sobre la idoneidad, entendida como la aptitud de la medida de que se trate para el fin perseguido, cabe indicar que, a nuestro parecer, las CEIOC constituyen medidas absolutamente adecuadas pues la fijación de escaños específicos para las NPIOC involucrados aseguran su representación política. En lo que concierne a la necesidad, es decir, la ausencia de alternativas más moderadas, o menos gravosas, con igual eficacia para el fin planteado, hemos explicado ya las razones por las que las circunscripciones electorales especiales, en general, constituyen medidas de acción afirmativa *moderadas*, por lo que al no ocasionar afectaciones directas a terceros, cumplen con este criterio. Y respecto a la proporcionalidad en sentido estricto, comprendida ésta en términos de

---

<sup>746</sup> GIMÉNEZ GLUCK, David. *Op. Cit.*, pp. 52 y 53.

<sup>747</sup> Tanto la Corte Suprema de Estados Unidos como algunos autores, para comprobar la desigualdad fáctica, han acudido a informes estadísticos, aceptándose así que las herramientas a emplear en este análisis –sobre todo a través del test de ponderación- no pueden ser netamente jurídicas. No hay que olvidar que dichos instrumentos contribuyen también a analizar la necesidad de mantener este trato diferenciado en el tiempo.

<sup>748</sup> *Ibid.*, p. 183.

<sup>749</sup> En cambio, en Perú, cada departamento es una sola circunscripción electoral, siempre plurinominal.

equilibrio de manera que de la medida en cuestión se deriven más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto, resulta sumamente útil traer a colación los argumentos de la sentencia de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Grutter v. Bollinger* de 2003 (*Vid. supra* Nota 146).

En la citada sentencia, recordemos, la Corte indicó que la valoración de la Universidad de Michigan del principio de *persona toda* para la selección de los aspirantes a alumnos era válida. Es decir, era válido evaluar todas las características del postulante –entre ellas, la *raza*-, en aras de un fin también válido: la diversidad a partir de una *critical mass* de *minority students*. Lo importante para la Corte, era el objetivo concreto a alcanzar mediante un trato preferencial –aunque no lo reconociera directamente-: asegurar la existencia de un grupo suficientemente amplio que garantizara la existencia de diversidad en términos de *eficacia*, asumiéndose dicha diversidad como representativa de un *compelling interest*, más aún si se trataba de una facultad pública de Derecho.

En nuestra opinión, el análisis de la proporcionalidad de las CEIOC, en tanto medida estatal, puede ser desarrollado con esa misma lógica: tratándose las NPIOC de un colectivo discriminado históricamente, integrante de la sociedad boliviana desde su formación pero habitante en su territorio desde antes, su representación es válida no solo porque pueda aportar diversidad a la Cámara de Diputados sino también porque se condice con la naturaleza de una Cámara como ésa. Salvador Schavelzon dice al respecto que incluso es más que una mera diversidad: “(Hay) dos concepciones. Una es más multicultural, que es como Colombia y Venezuela, que tienen representantes indígenas y que son importantes en el origen e identidad de la nación porque son solo dos (en la Asamblea Legislativa). Lo otro es la idea de lo plurinacional, una idea más tipo confederación de naciones, y la representación implica la representación de cada nación en el gobierno central y en Bolivia hay pie para ello.”<sup>750</sup> Sin concordar necesariamente con la idea de confederación de naciones, han de recordarse, una vez más, los alcances de lo plurinacional en Bolivia, en tanto cimiento expreso reconocido constitucionalmente para su actual Estado. Ahora bien, también en nuestra opinión, estos argumentos no terminan de despejar las dudas que genera lo que parece ser una mayor atención solo a ciertas minorías numéricas.

---

<sup>750</sup> SCHAVELZON, Salvador. Conversatorio ...

La última crítica frente a las CEIOC considerada en este trabajo es aquella que aduce que medidas de esta clase dividen a Bolivia: se da un uso de reivindicación para la consolidación de privilegios en base a una identidad indígena que al final es empleada como criterio de discriminación para quienes no la tienen. “La Revolución de 1952 destacó los aspectos comunes en una sociedad bastante heterogénea, y hoy se privilegian los elementos singulares en una sociedad que es bastante más homogénea que hace medio siglo.”<sup>751</sup>

Para desarrollar algo más este argumento, frecuente en los cuestionamientos en torno a cualquier tipo de acciones afirmativas a favor de minorías vinculados sobre todo con representación política, recurrimos a la conocida sentencia del Consejo Constitucional francés de noviembre de 1982 sobre la inconstitucionalidad de un proyecto de ley aplicable a las elecciones municipales de entonces, el cual si bien estaba referido al establecimiento de cuotas de participación electoral, resulta útil por el razonamiento empleado. Y es que el Consejo Constitucional consideró que dicho proyecto legislativo vulneraba las disposiciones de la Constitución francesa (sobre todo, el Artículo 3)<sup>752</sup> y de la propia Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en tanto éstas, al proclamar la igualdad de las personas, prohibían la división de electores o candidatos en cualquier categoría, posibilidad ésta que quedaba abierta con el proyecto, generando así la fragmentación de la nación francesa en colectivos definidos, cada uno de los cuales podría posteriormente reivindicar una representación separada.

Pudiendo contestarse esta crítica con los mismos argumentos referidos a la proporcionalidad de la medida acabados de explicar, creemos provechoso recordar la distinción que G. Sartori establece entre acciones afirmativas y la política del reconocimiento, también plasmada en el primer capítulo (*Vid. supra* p. 81). En cuanto a las primeras, en tanto responden a una política correctora y de compensación, son capaces de crear, o recrear, iguales oportunidades de representación. En este campo se hallarían las CEIOC, aunque más que crear oportunidades, las aseguren. En cambio la política del

---

<sup>751</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia. En: AYO, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para des armar: 32 entrevistas*. La Paz: Garza Azul, 2007, p. 24.

<sup>752</sup> FRANCIA. CONSEJO CONSTITUCIONAL. Decisión Núm. 82-146, de 18 noviembre 1982. El Artículo 3 de la Constitución francesa de 1958 establecía que “*todos los representantes son iguales ante la ley sin que quepa más distinción que su virtud o su talento.*” Con la reforma constitucional de junio de 1999, se modificó dicha norma, disponiéndose que “*la ley favorecerá la igualdad de hombres y mujeres para acceder a los mandatos electorales y cargos electivos.*” De esta forma, se habilitó la constitucionalidad de la ley emitida al año siguiente, la cual disponía la obligatoriedad de incluir en las listas electorales correspondientes a los procesos electorales de mayor importancia, el 50% de candidatos de cada sexo.

reconocimiento se circunscribe a un nivel más global: un Estado *difference sensitive* que separa y mantiene separados a sus ciudadanos a través del privilegio de las diferencias. Y esto ni sucede con las CEIOC ni con la premisa básica con la que se abre la CPE: Bolivia es un Estado unitario plurinacional. Aunque ciertamente, en otros aspectos, sí pareciera tender hacia esa sensibilidad.

Finalmente -y este razonamiento que atiende cuestiones eminentemente prácticas puede plantearse en respuesta a cada crítica formulada en torno a las CEIOC- pensamos que cabe plantearse la incidencia del asunto numérico. Así como para el establecimiento de estas circunscripciones se ha tenido en cuenta, fundamentalmente, a minorías poblacionales indígenas-, así también debe comprenderse que, al fin, se trata de 7 escaños en una Cámara de 130, es decir, del 5.46% del total de curules, un total que de acuerdo con la LRE, debe ser replanteado, así como su distribución, a partir de los resultados del censo de 2012.

Por todo lo expuesto, en nuestra opinión, las CEIOC responden positivamente al test de ponderación.

Antes de culminar esta sección y dar inicio al desarrollo del siguiente sub-apartado, es oportuno mencionar otro punto debatible que trae consigo la primacía de la cuestión numérica, y es que la reserva de escaños no resuelve la subrepresentación en los cargos electivos de los grupos a los que se aplica, pues lo único que hace es aumentar el número de sus integrantes en las instancias respectivas. La representación política no es solo una cuestión numérica. Al respecto, ya en la Introducción precisamos que este trabajo no tiene como propósito identificar a dicho incremento como la respuesta más adecuada a la escasa representatividad y representabilidad en las instancias nacionales de colectivos como el indígena. Sin embargo, como también ya fue señalado, en tanto dicho asunto responde a cuestiones estructurales, nuestro objetivo se limita a estudiar cómo es que Bolivia y Perú lo han afrontado aun cuando, repetimos una vez más, no se analice el desempeño del representante elegido.

Como dice Francisco Caamaño, *“la democracia representativa y la Constitución, cara y cruz de un mismo proyecto (europeo, cristiano y blanco) sobre las relaciones entre el individuo y la comunidad, ha sabido dar respuesta satisfactoria a la pluralidad de perspectivas de los iguales. Más problemas ha encontrado, sin embargo, cuando ha querido integrar lo*



diverso.”<sup>753</sup> Y sin embargo, esto no tiene por qué impedir –y ciertamente no lo ha hecho- admitir que la determinación de qué finalidad es “*lo suficientemente importante como para justificar una medida (de diferenciación) es una decisión básicamente política: tiene más que ver con el concepto de sociedad que se defiende que con una interpretación concreta del Derecho.*”<sup>754</sup>

### 3.4.3 LA RELACIÓN LEGAL CON LOS DIVERSOS INTERMEDIARIOS

Definidas las principales características del sistema electoral de la Cámara de Diputados boliviana, corresponde estudiar al segundo factor que en este trabajo consideramos elemental para el acceso de los indígenas o de cualquier otro ciudadano a dicha instancia estatal, siempre en el campo de los procesos electorales: la relación que la legislación establece entre sociedad-organizaciones políticas. Centrándonos -al igual que en el capítulo anterior- en las normas sobre postulación de candidaturas y de democracia interna, partimos de una premisa diferente a la empleada en el caso peruano: en Bolivia, para ejercer el derecho de sufragio pasivo, los ciudadanos no tienen a los partidos políticos como únicos intermediarios.

Antes de dar inicio a la tarea planteada cabe precisar que el desarrollo del movimiento indígena en Bolivia se ha debido principalmente a las organizaciones indígenas y a pesar de los partidos políticos. No es que no existieran partidos interesados en las reivindicaciones de dicha parte de la población. De hecho, de acuerdo con R. Molina, partidos étnicos existen en Bolivia desde la década del treinta, y con estructuras propias de los partidos políticos desde la década del setenta, siendo el mayor propulsor de esto último el Katarismo, desde el cual se desgajaron otros partidos más. Sin embargo, la falta de interés por parte de los partidos políticos *tradicionales* fue una característica constante. Al igual que en Perú, “*vivían demasiado enfrascados en el convencimiento de que todo se resolvía con la lucha de clases, sin duda presente pero no como el único ingrediente.*”<sup>755</sup> Incluso el movimiento sindical obrero tampoco podía contarse como un aliado espontáneo pues entonces se hallaba muy ligado a dichos partidos. Pero, nuevamente, la emersión del

---

<sup>753</sup> CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento. *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*. Núm. 3, (2004), p. 353.

<sup>754</sup> GÍMÉNEZ GLÜCK, David. *Op. Cit.*, p. 183.

<sup>755</sup> MOLINA BARRIOS, Ramiro. Entrevista ...

Katarismo fue influyente: aunque inicialmente en partidos minoritarios, la dimensión étnica empezó a ser considerada desde fines de la década del setenta, con el retorno a la democracia.

Con la reforma constitucional de 2002 se eliminó la monopolización de la representación política para el acceso al Parlamento atribuida a los partidos políticos, incluyendo a las agrupaciones ciudadanas para tal fin. Con la reforma de 2004 se añadió a los PPII, apartándose así Bolivia del monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos. El texto del Artículo 222, después de la reforma de 2004, quedó con el siguiente tenor: *“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.”* Y el del Artículo 209 de la CPE vigente es el siguiente: *“Las candidatas y los candidatos a los cargos públicos electos, con excepción de los cargos elegibles del Órgano Judicial y del Tribunal Constitucional Plurinacional, serán postuladas y postulados a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las agrupaciones ciudadanas y los partidos políticos.”* Sobre esto, J. Lazarte manifiesta que el antecedente de estas reformas constitucionales fue *“la mala voluntad (de los partidos políticos) en la inclusión de los candidatos porque se daban cuenta de que podían ser vaciados.”*<sup>756</sup>

Las reformas constitucionales y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas (LACPI) emitida bajo su amparo, junto con la Ley de Participación Popular, con enorme alcance para la presencia política de diversos sectores en el nivel local del Estado, podrían ser asumidas entonces como una de las causas de la mayor notoriedad en la participación electoral de variados colectivos, sobre todo en las elecciones municipales de 2004, en las nacionales de 2005, y en las llevadas a cabo para elegir representantes a la Asamblea Constituyente, también en 2005. Para el primero de los procesos citados, por ejemplo, D. Van Cott asegura que *“Los grupos de ciudadanos y de pueblos indígenas consiguieron el mismo número de alcaldías que el MAS.”*<sup>757</sup> De ahí que S. Romero declarara en 2007 que la posibilidad de fundar una organización, prescindiendo de los partidos, generaba el riesgo de que en el ámbito local la vida de las formaciones con un alcance nacional se debilitara y diluyera<sup>758</sup>. Y ello, a pesar de que *“Cuando uno hace un estudio sobre cuáles fueron las*

---

<sup>756</sup> LAZARTE, Jorge. Entrevista ...

<sup>757</sup> VAN COTT, Donna Lee. De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas ...*, p. 113.

<sup>758</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. *Op. Cit.*, p. 22.

*agrupaciones ciudadanas exitosas, se da cuenta de que lo fueron aquellas que estuvieron dirigidas por algún político con una trayectoria importante.”<sup>759</sup>*

¿Qué establece la LACPI? Los Artículos 4 y 5 son las primeras normas que interesan. El Artículo 4 establecía que *“Las Agrupaciones Ciudadanas son personas jurídicas de Derecho Público, sin fines de lucro, con carácter indefinido, creadas exclusivamente para participar por medios lícitos y democráticos en la actividad política del país, a través de los diferentes procesos electorales, para la conformación de los Poderes Públicos.”* Y el Artículo 5 dispuso que *“Los Pueblos Indígenas son organizaciones con personalidad jurídica propia reconocida por el Estado, cuya organización y funcionamiento obedece a los usos y costumbres ancestrales ... 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.”*

La diferencia básica que encontramos entre estas normas responde, evidentemente, a la naturaleza de las organizaciones que consideran (*organizaciones políticas* es la denominación que emplea la legislación boliviana como etiqueta aglutinante de estos dos colectivos, junto a los partidos políticos): mientras las agrupaciones ciudadanas pueden constituirse únicamente a condición de que existan procesos electorales, los PPII existen independientemente de éstos, regulando la LACPI solamente su acreditación como organizaciones políticas para que participen en ellos. Cabe aclarar que con la LRE, su denominación, en tanto organizaciones políticas, ha sido reemplazada por la de *organizaciones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*.

En Bolivia existen pues tres tipos de organizaciones políticas consideradas para la participación en todos los procesos electorales: los partidos políticos, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de las NPIOC. Ésta es una diferencia con Perú, pues en este país, recordemos, debido al distinto ámbito de acción que la ley les asigna, no todas las organizaciones políticas reconocidas pueden participar en cada uno de los procesos electorales que se celebran: solo los partidos políticos pueden hacerlo en todos ellos. Lo indicado significa que en Bolivia no existe limitación territorial condicionada por el tipo de organización política. *“Los requisitos legales pueden ser cumplidos por los partidos, independientemente de su implantación o estructura territorial. En la práctica, tienen diversa*

---

<sup>759</sup> *Ibid.*, p. 21.

cobertura territorial, tanto por los votos que reciben como por el alcance de su funcionamiento.”<sup>760</sup> Esto también se aplica a las agrupaciones ciudadanas y a las organizaciones de las NPIOC.

La situación descrita implica entonces pensar en las alianzas en términos de conveniencia y no de necesidad derivada de una limitación territorial implantada por ley. Sobre el particular, teniendo como eje a las elecciones legislativas, en el caso peruano interesó estudiar la posibilidad de que ellas se conformaran entre los partidos y otras organizaciones, de modo que pudiera identificarse alguna alternativa a la norma que obliga a la representación solo a través de los primeros. En el caso de Bolivia, en cambio, encontrándose facultados los tres tipos de organizaciones políticas a presentar candidatos en todos los procesos, el interés por la posibilidad de conformar alianzas, además de lo manifestado, está enfocado también en su condición de complemento para la participación electoral de los ciudadanos bolivianos. Se trata de una opción más.

Valoramos entonces el nada reducido campo de posibilidades con el que cuentan los indígenas, y cualquier ciudadano boliviano, para acceder a la representación política, no solo ante la Cámara de Diputados, sino también ante cualquier otra instancia estatal con autoridades elegidas por el voto popular, entre ellos, por supuesto, la Presidencia de la República. Dicho esto, resulta útil analizar los requisitos para la constitución/acreditación de las organizaciones políticas, cuestión que resumida se presenta en el siguiente cuadro.

**Cuadro 22. REQUISITOS CONSTITUCIÓN / ACREDITACIÓN DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS**

PARTIDOS POLÍTICOS	AGRUPACIONES CIUDADANAS	ORGANIZACIONES DE LAS NPIOC
Registro de firmas: 2% del total de votos válidos en las elecciones nacionales previas	Registro de firmas: - Elección de Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores y Diputados Plurinominales: 2% del total de votos válidos de la última elección nacional - Elección de diputados uninominales: 2% del total de votos válidos en la circunscripción correspondiente en la última elección nacional - Elecciones municipales: 2% del total de votos válidos en el municipio correspondiente en la última	Igual número de firmas que el exigido para las agrupaciones ciudadanas Las autoridades y representantes no podrán obligar a sus miembros a firmar libros de registro

<sup>760</sup> LAZARTE ROJAS, Jorge. Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia. En: ZOVATTO, Daniel (coord.). *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*. IDEA International: México D.F., 2006, p. 253.

	elección	
Acta de declaración expresa de los fundadores para constituirla, consignando los apellidos, nombres, edad, profesión u ocupación, número del documento de identidad y constancia de registro en el Padrón Nacional Electoral de los fundadores	Acta de declaración expresa de los fundadores para constituirla, consignando los apellidos, nombres, edad, profesión u ocupación, número del documento de identidad y constancia de registro en el Padrón Nacional Electoral de los fundadores	Certificación de su condición de Pueblo Indígena por órgano competente
Declaración expresa de cada uno de los fundadores de no tener militancia en Partido Político	Declaración expresa de cada uno de los fundadores de no tener militancia en Partido Político alguno o pertenecer a otra Agrupación Ciudadana con similares fines, o haber renunciado a ella en forma anticipada, expresa y comunicada al Órgano Electoral	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
Declaración de principios		
Nombre, sigla, símbolos y colores que adoptarán y que, en ningún caso, podrán ser iguales o similares a los legalmente reconocidos a otros partidos	Nombre, sigla, símbolos y colores que adoptarán y que, en ningún caso, podrán ser iguales o similares a los legalmente reconocidos a otros partidos o agrupaciones	Los símbolos que representan al Pueblo Indígena
Estatuto orgánico, donde debe constar la elección de los miembros de la Dirección Nacional	Estatuto Interno que especifique la forma de elección de sus candidatos, la responsabilidad de los fundadores y representantes legales para asumir derechos y obligaciones ante el Organismo Electoral, autoridades administrativas y judiciales del Estado y ante terceros	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

Elaboración propia a partir de revisión de la LACPI, la LRE y la Ley de Partidos Políticos

Considerando las particularidades de las NPIOC puede decirse que, en términos generales, los requisitos exigidos para cada tipo de organización política son los mismos. Por ejemplo, si bien a los partidos y a las agrupaciones ciudadanas se les exige diversos documentos en los que consten los datos de los fundadores, en el caso de las NPIOC se requiere la relación de sus autoridades y/o dirigentes. Similar cosa sucede con las normas que equivaldrían a sus estatutos.

Sin embargo, hay dos puntos que llaman nuestra atención. El primero es que se demande, en el caso de las organizaciones de las NPIOC, la *certificación de su condición de pueblo indígena por órgano competente*, en tanto la Corte Nacional Electoral no es el órgano encargado de reconocer al pueblo indígena como tal. Al respecto, en la entrevista efectuada a Salvador Romero, éste manifestó que dicha certificación era entendida de forma laxa: siendo las OTB base importante de los PPII, lo que procedía era consultar a la gobernación, instancia ejecutiva encargada del reconocimiento de su personalidad jurídica en cada departamento. Ahora bien, el ex funcionario público admitió que si bien éste era el

procedimiento regular –no escrito-, parte de la tarea de certificación era también cumplida de forma discrecional, atendiendo las peculiaridades de cada caso, “y siempre, repito, de modo laxo.”<sup>761</sup>

El segundo punto que merece ser comentado está referido al porcentaje de firmas requerido para la constitución/acreditación de los tres tipos de organizaciones políticas. El 2% de firmas sobre la base electoral nacional, departamental o municipal termina siendo el marcador del límite territorial de la organización, de manera que si alguna de ellas pretende participar en elecciones generales, entonces debe calcular ese 2% sobre la base del total de votos válidos del último proceso general, tratándose de diputados plurinominales, y el 2% del total de votos válidos en la circunscripción correspondiente, si se trata de diputados uninominales. Siendo las elecciones legislativas parte de las elecciones generales, ha de considerarse entonces que dicho requisito, común para la constitución de un partido político, una agrupación ciudadana o una organización de las NPIOC, es en realidad el más riguroso de todos, con lo que podría pensarse que el alcance de las agrupaciones ciudadanas y de las organizaciones de las NPIOC, en el plano nacional, termina siendo potencialmente limitado, más si, como dice Carlos Cordero, “(la LACPI) fue hecha por los partidos políticos tradicionales para incorporarlos como actores políticos que entren en la competencia político-electoral y no para que los sustituyan.”<sup>762</sup> Por ejemplo, en las elecciones municipales de 2004, “En todo el país se reconoció a más de 400 agrupaciones ciudadanas; la mayoría de ellas obtuvo la personería jurídica para participar en sólo un municipio”<sup>763</sup>, a lo que cabe sumar que actualmente no hay ningún representante de ninguna agrupación ciudadana en la Asamblea Plurinacional (ni de ninguna organización de las NPIOC), dando así fuerza al argumento de que dichos tipos de organizaciones políticas son poco eficientes para procesos electorales parlamentarios.

Ahora bien, como afirma J. Lazarte, en aquellas elecciones municipales, aun cuando “la presencia de centenas de AC y PI dispersó el voto entre ellos y los perjudicó a todos (no obstante) con su presencia contribuyeron a despartidizar aún más el voto partidario que en elecciones anteriores sumaban 95% del electorado. En esta primera elección con ACs y Pls es

---

<sup>761</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Entrevista ... En la práctica, dada la confusión entre el reconocimiento para efectos electorales y el reconocimiento de pueblo indígena como tal, algunas organizaciones recurrieron al Ministerio de Autonomías.

<sup>762</sup> CORDERO, Carlos. Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente. En: AYO, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para des armar: 32 entrevistas*. La Paz: Garza Azul, 2007, p. 93.

<sup>763</sup> VAN COTT, Donna Lee. De los movimientos ..., p. 114.

*probable que el voto partidario hubiera perdido alrededor del 20%, y el doble si no tomamos en cuenta al MAS.”*<sup>764</sup>

Y es que el MAS, no obstante el elevado desprestigio de los partidos políticos, es el mejor ejemplo de que fue un error creer que la participación de las agrupaciones ciudadanas y de los PPII provocaría su desestructuración, demostrándose así que no es la naturaleza legal de los partidos el condicionante de su impacto, ni tampoco del impacto de las agrupaciones ciudadanas o de los PPII.

Pero el MAS es un partido político *sui generis*. Tiene un perfil múltiple que articula diversas perspectivas: movimiento popular en doble dimensión (social/clasista y étnico/cultural/indígena), con concepción de nacionalidades indígenas y de un Estado plurinacional (derivado sobre todo de sus bases indígenas lideradas por la CSUTCB). Todo ello en torno a una organización que además aglutina a los propios movimientos sociales e indígenas y a la izquierda clásica. Lo sucedido en los años siguientes a 2005, es decir, su fortalecimiento luego de ganar las elecciones presidenciales anticipadas –reiterando que actualmente se halla debilitado- puede ser considerado entonces como el producto de su *“capacidad de construir una coalición etnopolitista de indígenas, población pobre, ciudadanos desencantados de la política, activistas de otras organizaciones sociales y votantes de izquierda (especialmente aquellos que defienden políticas estatistas y nacionalistas). Lo que cambió entre las elecciones de 1999 y 2002 no fue el movimiento indígena sino la imagen del MAS fuera de este movimiento.”*<sup>765</sup> Y esto, por supuesto, ha implicado, entre otras cosas, no solo recurrir a votantes no indígenas sino sobre todo a candidatos no indígenas. Reiteramos entonces que el apoyo del que hasta hace poco gozaba el MAS no puede ser atribuido, necesariamente, a su condición de partido político.

Retomemos por un momento el punto referido al porcentaje que la legislación boliviana exige para la acreditación de las organizaciones de las NPIOC y de las agrupaciones ciudadanas. Hemos visto que si se pretende postular candidatos a diputados plurinominales, el porcentaje toma en cuenta los votos válidos en la última elección nacional, y si se busca inscribir candidaturas a diputados uninominales, como es lo que

---

<sup>764</sup> LAZARTE ROJAS, Jorge. *Tras las municipales en Bolivia, ¿un escenario nacional sin partidos?* [Blog Internet]. Bolivia. Disponible en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=bolivia&file=041225>. [Consulta: 17-11-2012].

<sup>765</sup> ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, y, MARENGHI, Patricia. *Op. Cit.*, p. 79.

sucede con las CEIOC, el porcentaje considera los votos válidos obtenidos en la circunscripción respectiva en la última elección nacional. El primer supuesto implicaría que para que estas organizaciones logren su acreditación como actor legitimado en las elecciones de diputados es conveniente que tengan una cobertura territorial significativa o algún grupo a su favor concentrado territorialmente, de lo que se desprende que cuando se trata de diputados plurinominales, y de Presidente, Vicepresidente y senadores, parecen necesarias tanto las alianzas para las organizaciones de las NPIOC que son minoritarias numéricamente como la adhesión de éstas a organizaciones indígenas con una extendida cobertura a nivel nacional.

Lo expuesto resulta aplicable al caso de las candidaturas a diputados uninominales y a los que deben ser elegidos en representación de las CEIOC. Si bien puede pensarse que reunir 2% de firmas del total de votos válidos obtenidos en la circunscripción respectiva en la última elección nacional tiene un menor grado de dificultad frente al supuesto tratado en el párrafo anterior, no hay que olvidar que el eje para el establecimiento de dichas circunscripciones es el criterio de minoría numérica poblacional: los yuki son solo 121 personas, según el censo de 2001, y se localizan *oficialmente* solo en Cochabamba, que es el tercer departamento más poblado de Bolivia. De este modo, la recolección de firmas puede resultar altamente costosa, por lo que también podrían ser necesarias las alianzas o las adhesiones a partidos políticos.

A manera de recapitulación puede decirse que *cualquier* ciudadano boliviano puede postular a *cualquier* cargo de elección popular a través de *cualquiera* de los tres tipos de organización política que la ley reconoce, aunque lo más próximo para un indígena puede creerse que es la intermediación a través de alguna organización de las NPIOC. Dicho esto, y enfocándonos en la constitución/acreditación de cada uno de esos tres tipos de organización, lo estricto del requisito más riguroso, esto es, la recolección de un determinado número de firmas, varía según la clase de proceso electoral en que se intente postular candidatos. Ahora bien, aunque pueda sostenerse que esto implica la flexibilización de las posibilidades de participación de las agrupaciones ciudadanas y de las NPIOC en elecciones legislativas, advertido el peso y presencia de los partidos políticos en el país, termina siendo importante recurrir a ellos sobre todo cuando se trata de dichas elecciones nacionales, y más aun cuando se busca postular candidaturas a diputados plurinominales –recuérdese el efecto de las listas cerradas y bloqueadas-. No obstante ello,



tampoco debe olvidarse que la permisión legal de conformar alianzas sin importar el ámbito territorial ni el tipo de organizaciones, abre un camino amplio de interrelación, configurándose así, en definitiva y a nuestro juicio, una normatividad que facilita la participación de cualquier boliviano en todos los procesos electorales.

En torno al cumplimiento de las reglas de democracia interna, trascendental para el acceso de los indígenas al Parlamento al incidir en la selección de candidatos, nos detenemos seguidamente, partiendo de lo dispuesto por el Artículo 210.I CPE: la organización y el funcionamiento de las organizaciones políticas bolivianas, incluyendo las de las NPIOC, deben ser democráticos.

Repasando rápidamente las normas legales aplicables, tenemos que el Artículo 20 de la Ley No. 1983, Ley de Partidos Políticos, de 1985, establece que la Corte Nacional Electoral (entiéndase, Tribunal Supremo Electoral) y las cortes departamentales electorales (entiéndase tribunales electorales departamentales) tienen bajo su responsabilidad el control de la legalidad de sus procesos electorales internos. En el caso de las agrupaciones ciudadanas, el Artículo 20 LACPI establece la obligación del órgano electoral de verificar el cumplimiento de sus normas internas sobre los procedimientos para la nominación de candidatos, disponiendo el Artículo 26, para el caso de las organizaciones de las NPIOC, que si éstas no contaran con normas escritas sobre su organización, deben solicitar el reconocimiento de sus usos y costumbres como instancias de legitimación para la postulación de candidatos. Para los tres tipos de organización, sin embargo, estas dos leyes disponen que el referido control de legalidad debe producirse “*a tiempo de inscribir las nóminas de candidatos*” (Artículo 21 Ley de Partidos Políticos y Artículo 20 LACPI), pudiendo argumentarse que tratándose dicha inscripción de un acto administrativo, prima el principio de presunción de veracidad, de modo que se presume que los documentos y declaraciones presentados por las organizaciones en la forma prescrita legalmente (esto es, en sus estatutos u equivalentes), responden a la verdad de los hechos que ellas afirman.

Este punto nos resulta útil para dar cuenta de que la CPE ha generado que en la actualidad existan normas posteriores y normas anteriores a ella pero igualmente vigentes, haciendo algo compleja la tarea de identificación de la norma aplicable. Siendo indispensable la tarea de interpretación, ésta se dificulta más si una misma norma contiene varias disposiciones,

algunas vigentes y otras no en virtud de la CPE. Por ejemplo, en el tema que nos ocupa –y en otros tantos más-, además de la LACPI y de la Ley de Partidos Políticos, anteriores a la CPE, debe tenerse en cuenta a la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, que es posterior.

El Artículo 29.4 de esta última ley, aprobada en junio de 2010, dispone que el Tribunal Supremo Electoral regula y fiscaliza “el funcionamiento de las organizaciones políticas de alcance nacional para que se sujeten a la normativa vigente y a su Estatuto Interno, especialmente en lo relativo a la elección de sus dirigencias y candidaturas, así como de las condiciones, exigencias o requisitos de género y generacionales.” (El subrayado es nuestro). Lo mismo sucede con los Tribunales electorales departamentales, a los que se asigna dicha competencia respecto de las organizaciones de alcance departamental, regional y municipal. Esto quiere decir, en nuestra opinión, que aun cuando puede regir el principio de presunción de veracidad, el Tribunal también tiene la obligación de inspeccionar el desempeño de partidos políticos, agrupaciones ciudadanas y organizaciones de las NPIOC que tengan alcance nacional, y los tribunales departamentales respecto de las organizaciones de alcance menor. Fiscalizar el funcionamiento no puede implicar solamente cumplir con cotejar documentos en el momento de la inscripción, y menos aun puede tener este significado cuando se está frente a la elección de dirigencias y candidaturas a cargos públicos de elección popular.

Para ratificar este argumento, el Artículo 26.7.d) de la Ley No. 018, Ley del Órgano Electoral Plurinacional, de 2010, dispone que atribución del Tribunal Supremo Electoral es conocer y decidir, en única instancia y sin recurso ulterior, las controversias de alcance nacional entre afiliados, directivas y *candidatas y/o candidatos de una misma organización política*. Y ello se explica, al fin, por un dato elemental que convierte en deber, a nuestro juicio, la actuación efectiva del Estado boliviano, a través de dicho tribunal, sin limitarse a una presunción de veracidad: **todas las organizaciones políticas de Bolivia son personas jurídicas de Derecho Público** (Artículo 3 Ley de Partidos Políticos y Artículos 4 y 5 LACPI). Por consiguiente, normas como las contenidas en los Artículos 26.II.4 y 211.II de la vigente Constitución son *especialmente* vinculantes: la elección, designación y nominación directa de los representantes de las NPIOC, de acuerdo con sus normas y procedimientos propios, es una manifestación del derecho de participación política, y en tal medida, la supervisión del estricto cumplimiento de que dichos actos se producen siguiendo su propia normativa es una obligación del Tribunal y de los tribunales departamentales, obligación que se extiende

a las agrupaciones ciudadanas y a los partidos políticos<sup>766</sup>. Así, ésta sería una manifestación de democracia comunitaria con control estatal.

Para culminar con este tema, es preciso dar cuenta de dos vacíos legales que demuestran aun más la importancia de la supervisión estatal de la democracia interna de las organizaciones políticas bolivianas. Y es que la legislación de este país no incluye reglas sobre formas de elección de candidatos ni por tanto cuotas de libre disposición. De ahí que en el último proceso electoral general, de acuerdo con Víctor Hugo Cárdenas<sup>767</sup>, la inclusión de candidatos indígenas en las listas fuera realizada por invitación de alguna organización no indígena, por acuerdo interpartidario, por decisión de un partido indígena, por propuesta de una organización étnica o por invitación del candidato presidencial. En principio, no existe pues límite legal para que las élites de cada organización incorporen en las listas un número discrecional de candidatos a título de *invitados*, si bien debe ponderarse el reconocimiento legal de los derechos de los militantes de los partidos y de los miembros de las otras organizaciones. Sobre esto, S. Romero insiste en que la labor del Tribunal Supremo Electoral se centra en controlar el cumplimiento de lo que al respecto se hubiera establecido en los correspondientes estatutos<sup>768</sup>.

Como es de suponer, esta falta de regulación puede terminar beneficiando a los indígenas que pretenden ser candidatos pero que no integran formalmente alguna de dichas organizaciones, aunque permanece la necesidad de negociar su inclusión en las listas. Este inconveniente se ha apreciado con rotundidad con el caso de *las candidatas indígenas por las CEIOC en las elecciones de 2009*, como se verá en el sub-apartado 3.4.4. Sea como fuere, estas verificaciones podrían fundamentar que, en este punto, las organizaciones de las NPIOC son semejantes a los partidos y a las agrupaciones: al no existir regulación legal alguna sobre las condiciones de elección de los candidatos, priman los procedimientos internos de cada una. De ahí la relevancia de la supervisión.

Cerramos este sub-apartado indicando que aunque hemos advertido alguno que otro escollo, insistimos en que la legislación boliviana, en el tema de la intermediación en los

---

<sup>766</sup> Aunque, en la práctica, los sistemas de democracia comunitaria de elección de representantes a los órganos públicos –no solo candidatos a asambleístas- deben ser consignados por escrito y aprobados por el órgano electoral departamental respectivo para la supervisión de la efectiva aplicación de los mismos, ésta no se efectuó en las últimas elecciones generales, como veremos.

<sup>767</sup> CÁRDENAS, Víctor Hugo. *Op. Cit.*, p. 61.

<sup>768</sup> ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Entrevista ...

procesos electorales, se caracteriza en general por su apertura. Atendiendo a los objetivos y naturaleza de la tesis, no podemos profundizar en el análisis de la incidencia de esto en el sistema de partidos o, más ampliamente, en la democracia del país. Sin embargo, reconocemos que, en términos generales, dicha legislación es más exigente en la constitución de partidos políticos y, además, establece más causales de cancelación de su registro que para las otras dos clases de organizaciones<sup>769</sup>. Con todo, la realidad ha demostrado –y especialmente las elecciones de 2009- que los partidos políticos, a escala nacional, tienen la *estructura* más adecuada para aglutinar a los diversos sectores de la sociedad boliviana. Más allá de sus peculiaridades, incluso planteadas a fin de distanciarse de la imagen que han generado los partidos, el MAS es un ejemplo de ello.

#### **3.4.4 EL ACCESO DE LOS INDÍGENAS A LA CÁMARA DE DIPUTADOS. EL PAPEL DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS**

Examinadas tanto las reglas del sistema electoral vigente, como aquellas con las que los actuales diputados resultaron elegidos, así como la normatividad legal aplicable a la postulación de candidatos mediante los tres tipos de organizaciones políticas reconocidas, es momento de estudiar los resultados de los procesos electorales en las que fueron aplicadas. Antes de proceder con ello, recordemos que la participación del colectivo indígena en el Parlamento boliviano ha sido visible en distintos periodos de la historia del país –motivo por el cual no estudiamos los casos particulares de cada diputado indígena electo-, si bien hasta inicios del siglo XXI fue sobre todo reflejo de iniciativas aisladas de algunas organizaciones o formas de cooptación selectivas de parte de los partidos políticos.

En este trabajo tomamos los últimos cuatro procesos de elecciones generales, es decir, los llevados a cabo en 1997, 2002, 2005 y 2009. Esta selección responde a una razón fundamental y ésta es la reforma constitucional de 1994, la misma que sirvió de referente definitivo para las efectuadas con posterioridad (reformas de 2002 y de 2004, además de la nueva Constitución de 2009), todas cruciales para esta tesis. La reforma de 1994 es

---

<sup>769</sup> Artículo 47 LACPI: Se cancela el registro de agrupaciones ciudadanas y de PPII si no obtienen ningún cargo de representación en la última elección en la cual presentaron candidatos o si no participan en una elección nacional y/o municipal, según corresponda. Artículo 44 Ley de Partidos Políticos: la cancelación se produce si no se obtiene más del 3% del total de votos válidos en la última elección que concurrieron; por no concurrir a dos elecciones consecutivas, o solo en alianzas; por no haber actualizado su registro partidario. Para los tres tipos de organizaciones políticas, además, comprobada participación institucional en golpes de Estado y sediciones, o en actos de desestabilización del orden democrático.

especialmente valiosa, insistimos, por constituir un punto crucial en el cambio jurídico de concepción y estructuración del Estado boliviano, con el reconocimiento de derechos específicos para los indígenas y con la calificación de sí mismo como multiétnico y pluricultural. Partir nuestra evaluación de las elecciones de 1997, las primeras de carácter general realizadas luego de aquella reforma, tiene así como principal objetivo verificar si luego de ella hubo aspectos positivos para los indígenas en el acceso a la Cámara de Diputados, señalándose a este respecto que, por fines comparativos, en este apartado también son incluidos algunos datos genéricos sobre su número, desde entonces, en la Cámara de Senadores.

Hacemos dos precisiones. En primer lugar, tomar en cuenta los resultados de los mencionados procesos electorales no implica detenernos en el análisis de cada una de las reglas que los rigieron, pues la atención de esta tesis se enfoca en las normas vigentes y en las establecidas en 2009 con la CPE y la Ley Transitoria. En segundo lugar, en tanto la legislación boliviana no ha exigido la condición de indígena para ser candidato a diputado, no existe información oficial sobre quiénes lo fueron, incluso en las elecciones de 2009, salvo respecto de aquellos que postularon por las CEIOC. Por esta razón, seguimos la investigación realizada por el ex vicepresidente de Bolivia, Víctor Hugo Cárdenas<sup>770</sup>, quien calificándola de inicial dada la complejidad de la definición de la identidad indígena, toma como referentes al autorreconocimiento y a la lengua hablada al día de la elección, brindando así una información aproximada, poco abordada en Bolivia.

Solo por tratarse de una cuestión puntual, útil para situarnos en la evolución del acceso de los indígenas al Senado y Cámara Baja en un espacio temporal más amplio, de modo que lo sucedido desde 1997 sea comparado de forma más idónea, en la Tabla 15 y Gráfico 18 se muestran los resultados de los procesos electorales desde 1979. Siendo esto, repetimos,

---

<sup>770</sup> CÁRDENAS, Víctor Hugo. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. En: A.A.V.V. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2011. No puede dejar de reconocerse que la calificación de indígena, incluso para este tema, puede terminar siendo discrecional. Repasando los pocos aportes que hemos encontrado, advertimos que cada autor maneja criterios parecidos pero no iguales, lo cual daba lugar, evidentemente, a cifras diferentes. De hecho, el 26 de noviembre de 2012, mediante comunicación telefónica con la Comisión de Naciones y Pueblos Indígena originario campesinos, Culturas e Interculturalidad de la Cámara de Diputados de Bolivia, se nos indicó que dicha cámara no tenía información sobre el número e identificación de los indígenas que la componían, por lo que sugirieron cruzar datos como apellidos y lugar de procedencia. Por tanto, debido al detalle de los datos de cada proceso electoral, además desde 1979, optamos por el trabajo del ex vicepresidente de la República.

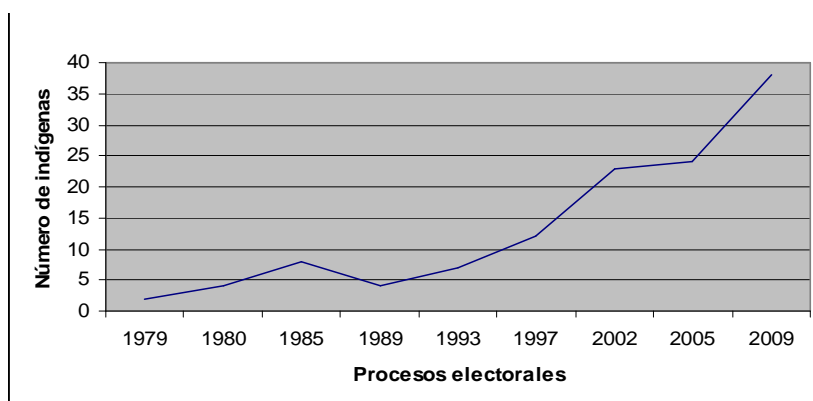
puntual, los resultados desde las elecciones generales de 1997 se exhiben, detallados por Cámara, en la Tabla 16.

**Tabla 15. PORCENTAJE DE PARLAMENTARIOS INDÍGENAS ELECTOS 1979 -2009**

	1979	1980	1985	1989	1993	1997	2002	2005	2009
Absoluto	2	4	8	4	7	12	23	24	38
Porcentaje del Congreso	1,38	2,54	5,09	2,54	4,45	7,64	14,64	15,28	22,89

Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 28

**Gráfico 18. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE INDÍGENAS PARLAMENTARIOS 1979 - 2009**



Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 28  
Elaboración propia

Como puede observarse, en 1997, el número y proporción de indígenas en la Asamblea empezó a registrar un notorio crecimiento. Presentándose solamente esta tendencia desde entonces, debe considerarse que en tanto estos datos reflejan la suma de senadores y diputados indígenas, se trata de una tendencia promedio, por lo que para realizar una adecuada evaluación es necesario tomar los datos de forma separada, según Cámara (Tabla 16). Y es que visto solo en conjunto, este hecho podría incluso abonar a favor de los críticos de las CEIOC, pues su establecimiento se produjo cuando dicha mayor presencia ya

tenía más de diez años de continuo avance. Sin negar este hecho genérico, veremos más adelante que tal desarrollo, en cada cámara, se ha dado de forma desigual.

**Tabla 16. INDÍGENAS ELECTOS SEGÚN PUEBLO INDÍGENA 1997 - 2009**

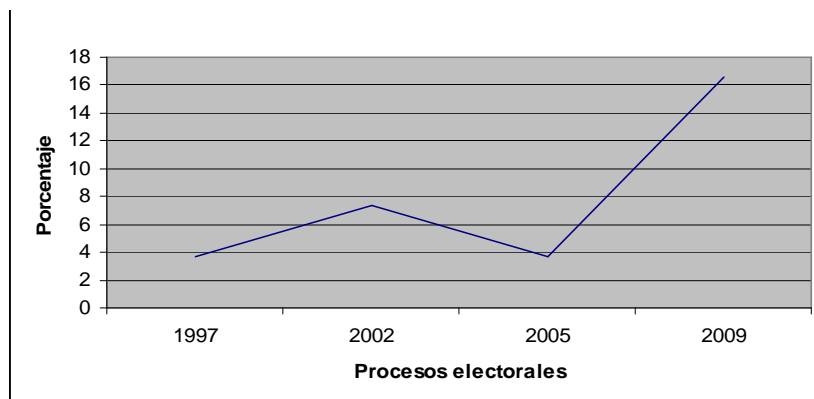
	1997		2002		2005		2009 <sup>771</sup>	
	S	D	S	D	S	D	S	D
QUECHUA		3	1	7		9	3	12
AYMARA	1	8	1	13	1	14	3	15
OTROS				1				5
<i>SUB TOTAL</i>	<i>1</i>	<i>11</i>	<i>2</i>	<i>21</i>	<i>1</i>	<i>23</i>	<i>6</i>	<i>32</i>
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>		<b>23</b>		<b>24</b>		<b>38</b>	
PROPORCIÓN EN CADA CÁMARA (S: 27 – D: 130)	3.7%	8.46%	7.4%	16.15%	3.7%	17.69%	16.66%	24.61%
PROPORCIÓN RESPECTO DEL TOTAL (157, y 166 en 2009)	7.64%		14.64%		15.28%		22.89%	

Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 42 y ss.  
Elaboración propia – S: Senadores – D: Diputados

En los periodos estudiados, ha sido la Cámara Baja la de mayor proporción de miembros indígenas. En efecto, la tabla superior muestra que la proporción de senadores en los primeros dos periodos (1997-2002 y 2002-2005) representó menos de la mitad de la correspondiente a la de diputados para los mismos periodos, quintuplicándose esta relación en las elecciones de 2005, si bien en el periodo final se registró la mayor aproximación. Contar con estos datos separadamente es de enorme utilidad pues si tomáramos únicamente los porcentajes promedio, quedaría oculto el real avance de representantes indígenas elegidos por cada Cámara: justamente cuando se produjo aquella quintuplicación en la relación senadores-diputados (2005) fue cuando, en términos promedio, se avanzó menos. De ahí la relevancia de apreciar los datos de forma separada según Cámara, ayudando también a este fin los Gráficos 19 y 20.

<sup>771</sup> Se recuerda que la CPE modificó únicamente el número de senadores de la Asamblea. La proporción considerada en esta columna toma en cuenta, por tanto, 36 senadores y 130 diputados.

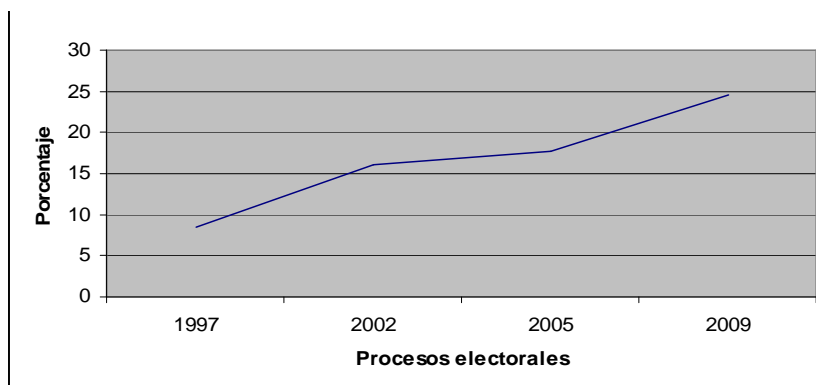
**Gráfico 19. EVOLUCIÓN PROPORCIÓN SENADORES INDÍGENAS 1997 - 2009**



Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 42 y ss.  
Elaboración propia

El caso de los senadores no forma parte del estudio de la tesis, pero repetimos que resulta útil incluirlo por fines comparativos. Sin profundizar en demasía, el Gráfico 19 muestra que partiendo de un porcentaje bajo, no obstante haberse elevado en el siguiente periodo, éste volvió a niveles mínimos en el tercero de ellos. Intentando obtener alguna explicación a este hecho más adelante, también es destacable que este descenso haya sido revertido con contundencia en el periodo 2009-2013, quintuplicándose el porcentaje obtenido en el periodo inmediatamente anterior, es decir, en el que se produjo aquel descenso. Una de las razones que podría explicar este último crecimiento sería el aumento de curules en el Senado establecido por la CPE: de 27 a 36.

**Gráfico 20. EVOLUCIÓN PROPORCIÓN DIPUTADOS INDÍGENAS 1997 - 2009**



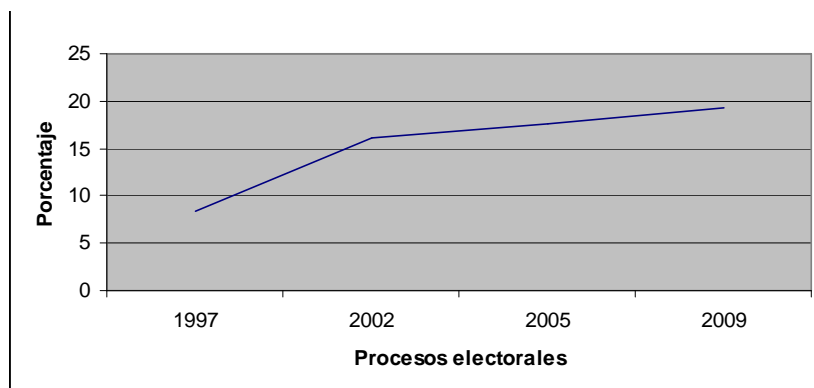
Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 43 y ss.  
Elaboración propia



Al igual que para el caso de los senadores, el periodo 1997-2002 empezó con un nivel bajo de indígenas elegidos diputados, uno de ellos, Evo Morales, diputado uninominal por el departamento de Cochabamba (zona del Chapare) que obtuvo la mayor votación a nivel nacional para este tipo de circunscripción. Desde entonces no se produjo ningún descenso sino todo lo contrario, registrándose el mayor crecimiento con las elecciones de 2002, hecho que nos resulta llamativo porque un aumento de tal magnitud ni siquiera se produjo con las elecciones de 2009, justamente cuando, establecidas las CEIOC por la CPE, existían 7 curules fijas para los pueblos indígenas minoritarios, lo cual, por supuesto, repercutía en el aumento de la respectiva proporción. Es más, es de resaltar que ese mayor crecimiento se produjo en un proceso electoral realizado con anterioridad (junio) a la reforma constitucional (agosto de ese mismo año) que permitió la postulación de candidatos mediante agrupaciones ciudadanas. Sin pretensión de establecer algún tipo de relación – algo en lo que no podemos ser tan específicos por la naturaleza de esta tesis-, cabe decir que fue en las elecciones de 2002 cuando Evo Morales postuló por primera vez, sin éxito, a la presidencia de la República.

Dicho esto, resulta de altísimo interés evaluar el impacto de las CEIOC, por lo que hemos creído conveniente graficar la evolución de la proporción de diputados indígenas electos desde 1997, sin considerar para el periodo final los 7 escaños fijos determinados por la legislación boliviana para las NPIOC minoritarias.

**Gráfico 21. EVOLUCIÓN DIPUTADOS INDÍGENAS SIN CIRCUNSCRIPCIONES ESPECIALES 1997 - 2009**



Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 43 y ss.  
Elaboración propia

La evolución del acceso de indígenas a la Cámara de Diputados desde 1997 hasta 2009, sin CEIOC, a nuestro parecer, no puede ser calificada de especialmente destacable. Sin una actividad promocional del Estado boliviano, el real y único significativo ascenso numérico de la presencia indígena en esta cámara en términos de acceso fue el producido en las elecciones de 2002. Unas elecciones en las que, reiteramos, ni siquiera regía la intermediación de la postulación de candidatos por otras organizaciones que no fueran los partidos políticos. Lo ocurrido en los procesos electorales siguientes a 2002 respondería entonces a una tendencia, sí presente pero no arrolladora. Pasar de 11 en 1997, a 21 en 2002, es revelador, pero no lo es tanto pasar de esta cifra a 23 en 2005, y de 23 a 25<sup>772</sup> en 2009. Sin CEIOC, podría haberse esperado incluso un mayor número de indígenas en la Cámara Baja debido a que el MAS triunfó precisamente en las elecciones generales de 2005 y de 2009, recordándose que la suerte de las candidaturas a diputados plurinominales está marcada por los resultados de la respectiva organización política en las elecciones presidenciales, en virtud de la aplicación de listas cerradas y bloqueadas. Si el triunfo del MAS en dichas elecciones fue, además, holgado (53.7% en 2005 y 64.22% en 2009), lo que parece cierto es que, como afirma L. Verdesoto, tales resultados fueron efecto del modo en que se constituyeron las listas de candidatos correspondientes a las circunscripciones no indígenas. Evidentemente esto se entiende extensible a las candidaturas uninominales, cuya característica primordial es el voto personalizado. Por tanto, analizados estos datos, el aumento del número de indígenas en la Cámara de Diputados que en 2009<sup>773</sup> provocaron las CEIOC, a nuestro juicio, termina siendo poco significativo.

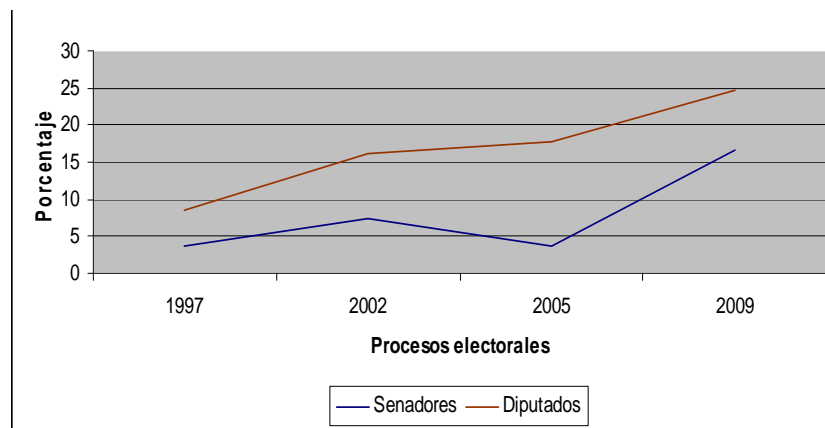
Con este estado de cosas, parecería más bien que el incremento de indígenas producido en la Cámara de Senadores desde 1997 tiene mayor valor. Para verificar esta suposición es muy útil el Gráfico 22, el mismo que incluye, para el caso de la Cámara Baja, los resultados de las CEIOC.

---

<sup>772</sup> 32 curules obtenidas en total a las que se resta las 7 fijas de las CEIOC.

<sup>773</sup> Un hecho ocurrido el día de la votación que podría haber influido en cierta medida a este resultado y que fue dado a conocer por la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea para este proceso, fue “que en la mayoría de las zonas rurales, y en particular en la circunscripciones especiales indígenas, la población indígena tuvo menor acceso a información sobre el proceso electoral, lo que puede explicar el alto porcentaje de votos blancos y nulos que, sumados, llegan hasta una media del 28.29% en estas circunscripciones especiales, en comparación con la media nacional de un 5.72%.” MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA. *Op. Cit.*, p. 31.

Gráfico 22. EVOLUCIÓN SENADORES Y DIPUTADOS INDÍGENAS 1997 - 2009



Elaboración propia a partir de CÁRDENAS, V, 2011, p. 42 y ss.

Como puede observarse, salvo en las elecciones de 2005, las proporciones de indígenas en las dos Cámaras siguieron la misma tendencia desde 1997, aunque no con la misma intensidad. Habiéndose iniciado con niveles bajos (menos del 10% del total de miembros de cada una), las elecciones generales de 2002 –como indicamos- representaron un aumento para ambas, mucho más significativo para los diputados indígenas si no se considera el porcentaje adicional que produjeron las CEIOC en 2009. Sin pretender explicar este aumento, cabe advertir, como se detalló en el Cuadro 17, que entre 2000 y 2002 sucedieron tres hechos que movilizaron a buena parte de la sociedad boliviana, incluidos los indígenas: la Guerra del Agua (2000), los resultados del censo (2001) y la Marcha por la Soberanía Popular, impulsada por la CIDOB y el CONAMAQ (2002). A esto puede añadirse la postulación al cargo de presidente de la República tanto de Evo Morales, entonces diputado, como de Felipe Quispe, presidente del MIP, fortaleciendo la corriente desarrollada por los movimientos indígenas desde hacía años, y logrando así varios escaños.

Por contraste, el tercer periodo, iniciado en 2005, significó casi un estancamiento en ese ascenso *general*. La Tabla 16 y el Gráfico 22 dan cuenta de que, para los senadores indígenas, las elecciones de dicho año representaron un descenso. Ahora bien, este decrecimiento llama la atención si se tiene en cuenta que, ya en el ejercicio del cargo como producto de las elecciones de 2002, los assembleístas del MAS y del MIP se aliaron dentro del Parlamento para continuar con la reivindicación indígena. ¿Por qué entonces en la

siguiente elección se dio dicho estancamiento? L. Verdesoto<sup>774</sup> afirma que, en busca de votos, el MAS se alió con muchos sectores urbanos no indígenas, otorgándoles puestos en las listas de candidatos. Y así parecería explicarse por qué a pesar de ser éste el partido ganador en las elecciones de 2005 y de 2009, el incremento de indígenas en la Cámara Baja fue poco visible.

Situados ya en el último proceso electoral del periodo estudiado (2009), observamos que tanto para diputados como para senadores indígenas se registró un elevado crecimiento. No obstante, a nuestro parecer, dada la caída sufrida en las elecciones inmediatamente anteriores, el incremento de senadores indígenas resulta más elocuente: se quintuplicó la proporción. Si bien, como señalamos líneas arriba, una razón que podría explicar esto sería el aumento del número de escaños senatoriales justamente con las elecciones de 2009, no dejamos de reconocer dicho carácter elocuente pues, como sabemos, para acceder al Senado no existe ninguna acción afirmativa ni rige el voto personalizado que sí hay para ciertas circunscripciones que corresponden al sistema electoral de la Cámara Baja.

Concluyendo con una visión general de la información que brinda el Gráfico 3.10, apreciamos que habiéndose iniciado la proporción de diputados y senadores indígenas con bajos niveles, cerraron el último proceso electoral con notables incrementos. Luego de 12 años y de 3 procesos electorales, el porcentaje de diputados indígenas triplicó el inicial, y el de senadores lo quintuplicó, existiendo, además, una visible tendencia al alza. Reconociendo este avance, tampoco dejamos de considerar que, para ambos casos, se trata de asambleístas que representan, para cada cámara, menos del 25% del número legal de sus miembros, y si siguiéramos la idea de proporcionalidad de la representación en su más estricto sentido, concluiríamos que dicha cifra está muy lejos de aquel 60% que arrojó el censo en una de sus variables, tan recurrido para justificar varias políticas demandadas por la población indígena. Sea como fuere, repetimos, la tendencia se muestra marcadamente alcista.

Permanece un punto que consideramos básico y que ha sido argumentado por L. Verdesoto como fundamento del casi estancamiento general producido en las elecciones generales de 2005: Que el MAS postulara candidatos no indígenas en busca de sectores diversos. Habiendo ya aludido esta cuestión en el sub-apartado 3.4.3, y añadiendo que

---

<sup>774</sup> VERDESOTO, Luis. *Op. Cit.*, p. 154.

quizás no a pesar sino debido a esas características se produjo su triunfo, valoramos que éste implique también la apertura de los electores, incluyendo la de los propios indígenas. Que esto haya sucedido hace que nos preguntemos, sin embargo, quiénes eran esos indígenas que sin acciones afirmativas lograron acceder a la Cámara de Diputados (y a la Cámara de Senadores), con tan heterogéneo electorado. Sin contar con los datos personales de cada elegido, la Tabla 17 es útil para seguir evaluando el impacto de las CEIOC.

**Tabla 17. DIPUTADOS INDÍGENAS SEGÚN DEPARTAMENTO Y PUEBLO INDÍGENA**

Q: quechua – A: aymara – C: chiquitano				
	1997	2002	2005	TOTAL
Potosí	1 Q	4 Q	5 Q	10 Q
Oruro	1 A	4 A	4 A	9 A
Cochabamba	3 (2 Q + 1 A)	3 (1 Q + 2 A)	1 Q	4 Q y 3 A
La Paz	6 A	7 A	10 A	23 A
Chuquisaca		2 Q	2 Q	4 Q
Santa Cruz		1 C	1 Q	1 C y 1 Q
Beni				
Pando				
Tarija				
<b>TOTAL</b>	<b>3 Q y 8 A</b>	<b>7 Q y 13 A y 1 C</b>	<b>9 Q y 14 A</b>	<b>19 Q y 35 A y 1 C</b>

Fuente: CÁRDENAS, V., 2011, p. 43 y ss.  
Elaboración propia

La información que contiene la Tabla 17 es también muy importante para esta tesis. La presencia de indígenas parlamentarios en Bolivia ha supuesto, en el periodo estudiado, la elección absolutamente mayoritaria de aymaras y quechuas. De hecho, los principales aspirantes a la presidencia de Bolivia en 2009 pertenecían a dichos pueblos<sup>775</sup> y, de no ser por el único diputado chiquitano elegido en 2002, lo producido sería en realidad un rotundo monopolio. Con esto no intentamos afirmar que tal efecto fuera voluntario, pues pareciera que lo determinante fue la fuerza de los hechos: quechuas y aymaras constituyen

<sup>775</sup> Además del aymara Evo Morales por el MAS, los quechuas Alejandro Véliz y el entonces alcalde potosino René Joaquino Cabrera, candidatos por Pueblos por la Libertad y Soberanía (PULSO), y por Alianza Social (AS), respectivamente. COCA-SUÁREZ, Paul Antonio. (2009, 15 de junio – 14 de julio). *Elecciones y candidatos indígenas en Bolivia*. Pukará, Año 3, Número 42. pp. 6-8.

la mayoría poblacional indígena de Bolivia. Admitimos una vez más, empero, que tal hecho no tiene por qué tomarse como irreversiblemente condicionante en el triunfo solo de candidatos de dichos pueblos.

Analizando con un poco más de detalle la información proporcionada por la tabla superior, tenemos que el incremento de indígenas en el Parlamento boliviano (senadores y diputados) en el periodo analizado (Gráfico 22) también ha significado un incremento de representantes de cada pueblo por proceso electoral. De 3 quechuas en 1997, se pasó a 7 en 2002, y a 9 en 2005; y de 8 aymaras en 1997, a 13 en 2002, y a 14 en 2005. Efectuando una comparación entre pueblos, advertimos que el número de indígenas aymaras elegidos diputados en el periodo 1997-2009 es casi el doble del alcanzado por los indígenas quechuas. Y para este resultado ha sido completamente decisivo el departamento de La Paz, donde se ubica la capital del Estado boliviano: de los 35 aymaras elegidos en este periodo, 23 fueron elegidos por dicho departamento, es decir, más del 65%.

De otro lado, enfocándonos en la representación indígena a nivel departamental, sin considerar pueblo originario, identificamos al menos tres situaciones para el periodo estudiado: a) La Paz ha sido el departamento que más indígenas ha aportado al Parlamento boliviano, seguido, en orden decreciente, por Potosí y Oruro; b) Salvo Santa Cruz, todos los departamentos que han logrado al menos un indígena parlamentario han sido andinos; y c) Ningún indígena de Beni, Pando o Tarija ha resultado elegido.

Lo que a nuestro juicio resulta de mayor relevancia en la primera situación destacada, sabida la especial situación de La Paz, es que el segundo lugar obtenido por Potosí es una manifestación de su condición de departamento con fuerte incidencia indígena. Recordemos que siguiendo la matriz de condición etnolingüística, empleada en esta tesis como referente, dicho departamento es el de mayor proporción indígena del país, y es uno de aquellos para los que no se estableció alguna CEIOC. De ahí que llame nuestra atención que siendo Cochabamba otro departamento con alta incidencia indígena, y Oruro uno más bien de incidencia media, con la Tabla 17 se muestre que éste obtuvo más representantes indígenas que Cochabamba. Remitiéndonos a la composición originaria tenemos que en Oruro todos los indígenas elegidos fueron aymaras mientras que en Cochabamba hubo también quechuas, y si bien no profundizamos en una explicación de esta situación, no

podría descartarse lo que párrafos atrás aludíamos: el número, que es mayor entre los quechuas, no implica necesariamente politización de la identidad.

En cuanto a la presencia abrumadora de parlamentarios indígenas andinos, lo que cabe decir es que este hecho ratifica que la mayoría de la población originaria de Bolivia es andina. No hay mayor novedad en esto. Y tampoco lo hay en la tercera situación identificada con la Tabla 17 pues se deriva precisamente de esta segunda: Tarija, Beni y Pando son los departamentos que tienen indígenas mayoritariamente amazónicos, numéricamente muchísimo menores que los andinos. Sobre esto último hay, empero, algo que nos resulta interesante: Beni es el departamento base de la CIDOB, una de las tres mayores organizaciones indígenas del país, con marchas triunfantes desde 1990, con numerosas demostraciones de su capacidad de movilización y de presión sobre los gobiernos de turno, y sin embargo, hasta 2005 inclusive, no activó a sus seguidores exitosamente en pos de representantes indígenas. Sin poder ahondar tampoco en este punto, tal circunstancia nos parece llamativa pues, además de encontrarse ya vigente la figura del diputado uninominal, al ser necesario establecer conexión con las organizaciones políticas, desde 2002 existía la alternativa de las agrupaciones ciudadanas, y desde 2004 la de las organizaciones de las NPIOC, si con los partidos políticos no se hubiera pretendido ello. Evidentemente esto se extiende a los casos de los otros departamentos que, hasta 2005 inclusive, no habían tenido algún representante indígena. Probablemente el MAS, aglutinador del colectivo en su conjunto, no tenía mayor peso en dichos departamentos.

En suma, toda la información que proporciona la Tabla 17 puede formularse en la siguiente frase: no obstante cierta flexibilización de algún elemento del sistema electoral y cierta apertura en la regulación de las organizaciones políticas, hay pueblos indígenas que, dentro del periodo estudiado, no obtuvieron ningún representante parlamentario. Y es éste el motivo por el cual dicha tabla no incluye los datos correspondientes a las últimas elecciones generales de 2009, pues éstos serán analizados, a continuación, de forma separada. Antes bien, recuérdese que las CEIOC son medidas establecidas solo para la Cámara Baja.

El Cuadro 23 proporciona información trascendental. Empezando por las características propias de las CEIOC, el primer punto que resaltamos es que en La Paz haya resultado elegido un afrodescendiente como representante. Recordando que la Ley Transitoria

consideró 5 NPIOC minoritarios y al pueblo afroboliviano para dicha circunscripción (Vid. Cuadro 20), este resultado demuestra la influencia del criterio de minoría poblacional. Cabe considerar además que tratándose de un voto personalizado, y luego de la consulta respectiva, el resultado no sorprende pues la población afrodescendiente de La Paz es numéricamente mayor a la que registran los pueblos indígenas minoritarios que habitan en ella, de modo que aquí, el criterio de minoría poblacional para el establecimiento de las CEIOC expone las curiosidades que puede ocasionar: quienes tienen mayor población en estas circunscripciones minoritarias son quienes tienen mayores posibilidades de que su representante resulte elegido.

**Cuadro 23. DIPUTADOS ELEGIDOS EN CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS - ELECCIONES GENERALES 2009**

Naciones y Pueblos indígenas minoritarios	Asambleístas titulares y suplentes	Departamentos	Partido Político
Afroboliviano Afroboliviano	Titular: Jorge Medina Barra Suplente: Blanca Cartajena Chuqui	La Paz	MAS-IPSP
Yuracaré Yuqui	Titular: Eleuterio Guzmán Zelada Suplente: Luisa Guaguasu Isategua	Cochabamba	MAS-IPSP
Chipaya	Titular: Benigno Quispe Mamani Suplente: Toribia Alvaro Moya	Oruro	MAS-IPSP
Weenayek, Tapiete	Titular: Federico Salazar Sánchez Suplente: Cristina Valeroso Cuellas	Tarija	MAS-IPSP
Guarayo Ayorea	Titular: Bienvenido Zacu Mborobainchi Suplente: Teresa Nominé Chiqueno	Santa Cruz	MAS-IPSP
Mojeño Canichana	Titular: Pedro Nuni Caity Suplente: Maria Sonia Justiniano Cujuy	Beni	MAS-IPSP
Tacana	Titular: Julio Cortez Vira Suplente: Bertha Ramallo Hurtado	Pando	PPB-C

Fuente: KOMADINA, G. 2010, p. 9

El cuadro superior muestra otro dato que a nuestro modo de ver es bastante interesante: que un afrodescendiente resultara elegido en La Paz como candidato del MAS demostraría el peso de esta organización sobre cualquier otra que pudiera haber postulado candidatos indígenas. Esto, evidentemente demuestra también, la visión utilitarista de este partido por presentar como candidato de dicha circunscripción, no a un indígena sino a un afroboliviano.

El segundo punto relacionado con las CEIOC que destacamos es que en 4 de ellas se combinara la pertenencia originaria de los candidatos, de modo que los aspirantes a



diputados titulares y suplentes de una misma circunscripción no pertenecieron a la misma NPIOC. Si bien la práctica ha demostrado que es poco frecuente que los representantes elegidos como suplentes lleguen a desempeñar efectivamente el cargo, es interesante comprobar que las organizaciones políticas procedieran de tal forma aun cuando la legislación no lo exigiera. De cualquier modo, el caso de Beni es menos llamativo pues son solo dos las NPIOC –yukis y yuracarés- las que se asientan en él, de manera que, a nuestro modo de ver, considerar solo a una tanto para titularidad como para suplencia en las candidaturas, aunque no ilegal, hubiera sido cuestionable.

Precisamente sobre la suplencia la Tabla 18 muestra un dato absolutamente vital para la tesis: las organizaciones ganadoras incluyeron a mujeres únicamente en las candidaturas a diputaciones suplentes, es decir, todos los indígenas elegidos diputados titulares por estas circunscripciones fueron únicamente varones, reproduciéndose esta situación casi exactamente con las organizaciones perdedoras.

**Tabla 18. CANDIDATURAS CÁMARA DE DIPUTADOS SEGÚN CEIOC Y GÉNERO ELECCIONES GENERALES 2009**

CANDIDATOS (AS) A DIPUTADOS (AS) POR CEIOC	F	M	FT	FS	MT	MS	TOTAL
La Paz	2	4	1	1	4	0	6
Cochabamba	1	4	0	1	3	1	5
Oruro	3	5	0	3	5	0	8
Tarija	2	2	0	2	2	0	4
Santa Cruz	4	4	0	4	4	0	8
Beni	2	3	0	2	2	0	4
Pando	3	3	0	2	3	0	6
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>23</b>	<b>1</b>	<b>41</b>
<b>PORCENTAJE CANDIDATOS (AS) A LA ASAMBLEA PLURINACIONAL</b>	41.46%	58.53%	8.33%	36.58%	56.09%	2.43%	100%
<b>PORCENTAJE</b>	47.39%	52.60%	15.60%	31.71%	23.01% (sic)	12.53%	100%
F = Femenino M = Masculino							
FT = Femenino Titular FS = Femenino Suplente							
MT = Masculino Titular MS = Masculino suplente							

Fuente: Corte Nacional Electoral y Misión de Observación Electoral de la Unión Europea en Bolivia, 2009, p. 54

Hasta el momento no habíamos abordado el tema de mujeres indígenas y, a nuestro parecer, la tabla superior constituye una buena forma de hacerlo. Como puede observarse en la tercera columna de cifras de la izquierda, solo una mujer indígena fue postulada como candidata a diputada titular, correspondió justamente a la CEIOC del departamento de La Paz, y no ganó. Es decir, de 41 candidatos presentados para todas las circunscripciones de este tipo, 24 correspondieron a diputaciones titulares y de éstas, solamente una fue asignada a una mujer, cifra que representa apenas el 8.3% del total de aspirantes a dichas diputaciones. Un porcentaje solo superior al registrado para los candidatos varones suplentes.

¿Qué establece la legislación boliviana? Hemos dado cuenta anteriormente que principios reconocidos de la participación política son la paridad y la alternancia. En el caso de circunscripciones uninominales como son las CEIOC, al no regularse expresamente cómo iniciar una terna de solo dos candidaturas (una para diputado titular y otra para diputado suplente), reconocemos que la legislación haya dejado un margen de autonomía a las organizaciones políticas para confeccionar sus listas. Siendo exigibles la paridad y la alternancia, no lo era entonces que la única candidatura a titular se asigne a una mujer, o a un varón. No obstante, también creemos que aquellos principios, junto con la igualdad de oportunidades plasmada por la propia Ley Transitoria (Artículo 9.I), debían regir su actuación, y la primera experiencia de aplicación de dichos principios con las CEIOC ha demostrado que ello no ocurrió. Por tanto, ese margen de autonomía provocó que la abrumadora mayoría de las organizaciones políticas entendiera que, respetándose la alternancia y la paridad (más del 40% de todos los candidatos a diputados por CEIOC fueron mujeres), la igualdad de oportunidades quedaba cumplida con la inclusión de una candidata mujer como aspirante a diputada suplente. Y así tenemos que de ese más del 40% se cae a menos del 10%, que es el porcentaje que representa la máxima proporción que pudieran haber alcanzado las mujeres para ser diputadas titulares, si todas ellas hubieran sido elegidas.

¿Qué sucedió con las otras circunscripciones para la elección de diputados? Mientras en las otras circunscripciones uninominales, de 286 candidatos titulares 44 fueron mujeres (15%), y las candidatas titulares alcanzaron en las circunscripciones plurinominales el 46% del

total<sup>776</sup>, aun cuando haya una diferencia considerable entre ambas, ninguna registró siquiera de cerca algo similar a lo ocurrido con las CEIOC. Todo esto demostraría que la fortaleza en la reivindicación de la condición indígena en la participación y representación políticas no ha ido acompañada –al menos no con los mismos resultados- del reconocimiento del papel de la mujer indígena. Ahora bien, verificar también que la proporción de candidatas titulares y suplentes de las circunscripciones uninominales no indígenas fue menor que la registrada en las circunscripciones plurinominales<sup>777</sup>, a nuestro entender, constituiría una señal de que aquella falta de reconocimiento no solo se vincula con la sociedad indígena del país.

En efecto, como sabemos, el elemento determinante en las circunscripciones uninominales es el voto personalizado, de manera que es en ellas donde pueden notarse más directamente las inclinaciones de los electores. En consecuencia, que el número de candidatas mujeres haya sido mínimo en tal tipo de circunscripciones no indígenas, pero sobre todo, que en las CEIOC ninguna mujer haya siquiera sido postulada como titular por las organizaciones *ganadoras* en las elecciones de 2009, creemos, refleja que el género es una cuestión a seguir trabajando en la sociedad boliviana, fundamentalmente en las organizaciones políticas, pues son éstas las que definen el orden en que se presentan los candidatos al elector, sin que él pueda alterarlo.

La muestra definitiva de esta situación la proporciona el porcentaje de candidatas titulares respecto de todos los candidatos a la Asamblea Legislativa Plurinacional: apenas 15.6%, muy cercano al alcanzado en las circunscripciones uninominales no indígenas, con lo que parece que no llegar siquiera a la quinta parte de la composición parlamentaria, cuando conforman más de la mitad de la población total del país, es una tendencia general en las candidaturas femeninas a la titularidad, mucho menor en las CEIOC. Cumplidas formalmente la paridad y la alternancia, la igualdad de oportunidades ha sido asumida de tal modo que termina siendo desvirtuada y sin que ello resulte, al menos no frontalmente, ilegal, si bien podría aducirse fraude de ley. La fiscalización de la democracia interna de las organizaciones políticas aparece, una vez más, como un deber efectivo del Estado.

---

<sup>776</sup> KOMADINA, George. *Participación de mujeres indígenas en procesos electorales*. La Paz: Centro de estudios aplicados a los derechos económicos, sociales y culturales, 2010, p. 8.

<sup>777</sup> No olvidemos que para las circunscripciones plurinominales la ley exige la paridad y alternancia en listas cerradas y bloqueadas de candidatos, de forma que la representación femenina puede producirse efectivamente. De ahí el 46%.

Para concluir con este tema creemos necesario detenernos en un punto que implícitamente se presenta en la comprobación de esta discriminación múltiple, no solo visible en las CEIOC. Y es que siendo frecuente afirmar que el rol de la mujer es infravalorado en las sociedades indígenas, lo que se tiene en los hechos es que el que ninguna candidatura a diputación titular fuera asignada a una mujer por las organizaciones, ganadoras o no, fue fruto más de la decisión de las cúpulas de los partidos políticos o de las alianzas que formaron, que de las propias organizaciones de las NPIOC. Para respaldar esta afirmación, citamos extracto de una de las entrevistas del equipo del Centro de Estudios Aplicados a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales – CEADDESC, a líderes indígenas de tierras bajas. La entrevistada fue Sadi Najaya, técnica de la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz - CPESC, quien explicó el proceso de consulta que siguieron las organizaciones indígenas de dichas zonas para nombrar a sus candidatas. “Las precandidatas fueron elegidas en sus regionales... luego se llamó a una consultiva nacional de mujeres indígenas que se hizo aquí, en el salón Sombra Grande de la CIDOB, donde se hizo una resolución respaldando a las mujeres que fueron elegidas precandidatas en sus regionales (...) eran un poco más de veinte mujeres (...) Entonces allí se eligieron a las 3 candidatas a la Asamblea Legislativa Plurinacional, estas mujeres fueron elegidas en las organizaciones regionales como titulares (...) luego, siguiendo la estructura de nuestra confederación nacional, pasamos a hacer una reunión de coordinación donde se presentó a las candidatas, estas 3 candidatas luego pasaron a ser suplentes ... nosotras no insistimos, dejamos que finalmente estén porque CPESC es una organización nueva ...”<sup>778</sup> (El subrayado es nuestro).

Esta entrevista, como ha de apreciarse, brinda información respecto a candidatas indígenas a la Asamblea y no solo a las CEIOC. De ella destacamos la existencia de uno o más intermediarios entre las organizaciones indígenas base (que no son lo mismo que las organizaciones de las NPIOC como entes electorales) y las organizaciones políticas, de modo que mientras lo decidido por las primeras pasa por la ratificación de organizaciones indígenas mayores, la decisión de éstas pasa todavía por un filtro de cuyo resultado recién se obtendrá la lista final de candidatos indígenas, filtro que suele provenir de las organizaciones políticas. De esta manera, pueden terminar tergiversándose los resultados de la elección, designación o nominación de los candidatos de las organizaciones indígenas base. ¿Cómo se justifica el control ex post del Tribunal Supremo Electoral? Es más, como hemos visto, en 6 de las 7 CEIOC fue el MAS-IPSP la organización ganadora, de forma que

---

<sup>778</sup> KOMADINA, George. Op. Cit., pp. 10 y 11.

fue un partido político el que incurrió en esta discriminación múltiple. Un partido con base indígena que, recalamos, también se interrelaciona con diversos sectores de la sociedad boliviana. Por tanto, ratificándose la afirmación de M. Iglesias de que la libertad de que goza el partido para organizarse internamente se convierte inexorablemente, en la actualidad, en la problemática dificultad de asegurar una *dosis* de democracia interna<sup>779</sup>, también ha de advertirse que este asunto va más allá pues implica el respeto de esos otros procedimientos propios de los indígenas, soslayados sin más y sin fiscalización efectiva de la elección de candidatos.

Resaltando entonces que la relegación de las mujeres indígenas a candidatas suplentes en las CEIOC también provino del más importante partido político del país, lo que además reconocemos es que para la intermediación electoral, su peso terminó siendo más fuerte que el de las organizaciones de las propias NPIOC de escala subnacional, lo cual significaría que la imagen de los líderes –Evo Morales- podría influir más, independientemente del tipo de organización que encabecen, relativizando así la importancia de las organizaciones propiamente indígenas en el escenario político.

Un hecho adicional creemos debe ser considerado. Como indicamos apartados atrás, la legislación boliviana (Artículo 37 Ley Transitoria y 139 LRE) establece que, aunque separadas en franjas horizontales, las candidaturas a las diputaciones uninominales y a las del CEIOC se presentan en la misma cédula de votación donde se consignan las candidaturas a Presidencia y Vicepresidencia de la República, y a senadores y diputados plurinominales, de modo que, habiendo obtenido el MAS el 64% de los votos válidos en las elecciones presidenciales, el 72% en las elecciones de senadores, y el 62% en las elecciones de diputados plurinominales, resulta difícil pensar que en las CEIOC no podría haber sido influyente el voto de arrastre: su triunfo en 6 de las 7 CEIOC no hace más que confirmarlo. Sin embargo, esto mismo nos hace suponer que buena parte de los electores que dieron el triunfo al MAS obvió evaluar el orden en que fueron presentados los candidatos y candidatas en lista, lo cual, en nuestra opinión, haría más grave la situación pues reflejaría, si no una conformidad a modo de aval del proceder del MAS, un desinterés por el cumplimiento de la igualdad de oportunidades.

---

<sup>779</sup> IGLESIAS, Mercedes. *Op. Cit.*, p. 91.

Dejando el tema de género, es también relevante verificar que la única CEIOC en que no ganó el MAS fue la establecida en Pando, el departamento que, siguiendo la matriz de la condición etnolingüística acogida y mostrada en el Gráfico 11, tiene menos población indígena de todo el país, y a su vez, es uno de los cuatro departamentos de la *media luna*, habiendo resultado ganador el candidato de Plan Progreso para Bolivia – Convergencia Nacional (PPB-C), alianza electoral formada, además, por organizaciones políticas abiertamente opositoras al partido de gobierno. Sin pretensión de profundidad, este caso de Pando resulta interesante porque podría servir de sustento para quienes consideran que allí donde hay menor población indígena, menor es el apoyo al MAS, aunque también quepa considerar que siendo Santa Cruz el departamento con mayor población indígena dentro del grupo de la *media luna*, haya sido también allí indiscutible el triunfo del MAS.

Para culminar con el apartado, consideramos provechoso exponer algunos aspectos del caso de Pedro Nuny, ex diputado por Beni, a fin de mostrar ciertos efectos del voto personalizado, característico en las circunscripciones uninominales, incluidas las CEIOC, y tan similares al voto preferencial de Perú. Este ex asambleísta, en su condición de mojeño, fue candidato por el MAS en las elecciones generales de 2009 y por la CEIOC del citado departamento. Elegido y en ejercicio del cargo, además de ser presidente de la bancada indígena de la Cámara Baja, renunció al partido y en octubre de 2012 anunció su candidatura a la Gobernación de Beni en representación de los indígenas de tierras bajas, impulsado por las centrales que conforman la CIDOB. Dado que las leyes y la CPE permiten la postulación a cargos electivos mediante agrupaciones de ciudadanos, Pedro Nuny postuló a través de la agrupación Frente Nacional para la Victoria, siendo el MAS su principal rival, confirmando nuevamente que el apoyo de alguna o algunas otrora aliadas a este partido ha disminuido en los últimos años, al menos a nivel electoral. Ahora bien, para fines de la tesis, es útil constatar que siendo indígena, este diputado-candidato a gobernador no postulara por una organización de NPIOC, situación que reafirma la relativización de aquello que justificó su inclusión como intermediarias de la representación política de los indígenas.

Y es aquí donde exponemos el dato final de este apartado, y del capítulo: en las elecciones de 2009, en las CEIOC, todos los que resultaron elegidos fueron candidatos por partidos

políticos, es decir, en las CEIOC solo los partidos políticos han obtenido representación<sup>780</sup>, “sin que se registrara ningún caso de candidatos presentados directamente por los propios pueblos indígenas.”<sup>781</sup> Es decir, todos los candidatos indígenas de las CEIOC fueron postulados por organizaciones de naturaleza no originaria (ver Anexo 10). A nuestro parecer, una situación como ésta minimiza, cuando no vacía, el valor de la institución electoral de los PPII como organizaciones políticas en Bolivia, pero a la vez confirma lo que J. Birnir manifestó y que recogimos al final del sub-apartado 1.5.2: a corto plazo, los partidos grandes (aunque en las elecciones de 2009 los candidatos no se presentaron solo a través de partidos grandes), no necesariamente étnicos, son los eventuales mejores canalizadores de las demandas, si bien ello no implica que sea siempre conveniente para el fortalecimiento del sistema de partidos y del régimen democrático.

---

<sup>780</sup> Si bien el elegido en Pando fue candidato de una alianza entre un partido político, Plan Progreso para Bolivia, y una agrupación ciudadana, Autonomía para Bolivia.

<sup>781</sup> MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA. *Op. Cit.*, p. 30. Esta información se corrobora con lo publicado por CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Elecciones Generales y Referéndum Autonómico 2009*. La Paz, agosto 2009, Documento de información pública No. 8, p. 4. Para CONAMAQ, la formación de un partido político por ellos mismos desvirtúa la esencia de la organización.

## BIBLIOGRAFÍA

### MONOGRAFÍAS Y PARTES DE MONOGRAFÍAS

ALBÓ, Xavier. Muchas naciones en una. En: ROJAS ORTUSTE, Gonzalo (coord.). *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES, 2009, pp. 63-98.

----- . *Pueblos indios en la política*. La Paz: Plural, 2002. CIPCA, Cuadernos de Investigaciones No. 55.

ALBÓ, Xavier, y RAMÓN, Galo. *Comunidades andinas desde dentro. Dinámicas organizativas y asistencia técnica*. Quito: Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional, 1994.

ALBÓ, Xavier, y ROMERO, Carlos. *Autonomías indígenas en la realidad boliviana y su nueva Constitución*. La Paz: Vicepresidencia del Estado – GTZ Cooperación Bolivia-Alemania, 2009.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. Gobernabilidad en América Latina y la aparición de nuevos actores. En: MARTÍ PUIG, Salvador; y SANAHUJA, Josep Ma. (eds.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2004, pp. 21-33.

----- . Las tipologías y funciones de los partidos políticos. En: AA.VV. *Curso de Partidos Políticos*. Madrid: Akal, 2003.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; PARAMIO, Ludolfo; FREIDENBERG, Flavia; y DÉNIZ, José. *Reformas Económicas y consolidación de la democracia. Historia comparada de América Latina 1980-2006*. Madrid: Síntesis, 2006.

ALCÁNTARA SÁEZ; y, MARENGHI, Patricia. Los partidos étnicos de América del Sur: algunos factores que explican su rendimiento electoral. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 57-101.

ÁLVAREZ JUNCO, José. *El nombre de la cosa. Debate sobre el término nación y otros conceptos relacionados*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.



ANDERSON, Benedict. *Imagined communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. 2ª ed. Londres-New York: Verso, 1991.

APARICIO WILHELMI, Marco. Los derechos políticos de los pueblos indígenas en la Declaración de Naciones Unidas. En: BERRAONDO, Mikel (coord.). *La Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Barcelona: Alternativa, 2008, pp. 35-54.

APARICIO WILHELMI, Marco (ed.). *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria, 2011.  
----- . Pueblos indígenas y constitucionalismo: De la igualdad multicultural al diálogo entre iguales. En: *Los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales y al territorio. Conflictos y desafíos en América Latina*. Barcelona: Icaria, 2011, pp. 7-30.

ARAGÓN REYES, Manuel. Derecho de sufragio: principio y función. En: NÖHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; y, ZOVATTO, Daniel (comp.). *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 89-103.

ARDAYA SALINAS, Gloria. *Diputados uninominales: otra forma de representación*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2003.

ARDITO VEGA, Wilfredo. *Situación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Bolivia-Ecuador-Perú*. Cusco: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios - CBEM, Instituto de Estudios Ecuatorianos - IEC, Centro Bartolomé de las Casas - CBC, Grupo Voluntariado Civil de Italia - GVC, 2008.

ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.). *Altiplano ¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. V. 4. La Paz: Fundación UNIR, 2009. Serie de investigaciones sobre identidades regionales de Bolivia.

----- . La cartografía como instrumento en la construcción de identidades regionales. En: *La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. V. 4. La Paz: Fundación UNIR, 2009. Serie de investigaciones sobre identidades regionales de Bolivia.

ARP, Björn. *Las minorías nacionales y su protección en Europa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

ÁVILA, Javier. Gobiernos locales en distritos rurales indígenas de la sierra sur peruana: Dinámicas de participación y exclusión social. En: ASSIES, Willem; y GUNDERMANN, Hans (eds.). *Movimientos indígenas y Gobiernos Locales en América Latina*. México D.F.: Línea Editorial IIAM, 2007, pp. 26-44.

BALLÓN AGUIRRE, Francisco. *De la comunidad a los pueblos indígenas en la reforma constitucional peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2003.

----- . *Lectura comentada de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Lima: Confederación Nacional de Comunidades Indígenas del Perú afectadas por la Minería-CONACAMI, 2007.

BANTING, Keith, y KYMLICKA, Will. *Derechos de las minorías y Estado de Bienestar*. Trad. Francisco Ibarra Palafox. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2007

BARRAGÁN, Rossana. Categorías e identidades en permanente definición. En: ARNOLD, Denise Y. (ed. comp.). *Altiplano ¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano*. V. 4. La Paz: Fundación UNIR, 2009. Serie de investigaciones sobre identidades regionales de Bolivia, pp. 206-243.

BARTH, Fredrik (ed.). *Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales*. Trad. Sergio Lugo. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BAZOBERRY CHALI, Oscar. Bolivia: Democracia occidental y el éxito de la organización indígena. En: ROSENBERG, Markus; y PAJUELO TÉVES, Ramón (eds.). *Políticas indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 147-165.

BIRNIR, Jóhanna Kristín. *Ethnicity and Electoral politics*. New York: Cambridge University Press, 2007.

BLANCO, Hugo. *Nosotros los indios*. Buenos Aires: Herramienta, 2010.

BLAS GUERRERO, Andrés de. *Nacionalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Introd. Gregorio Peces-Barba. Barcelona: Paidós, 1993.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*. Trad. Rafael Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.

BROWN, David. *Contemporary nationalism: Civic, ethnocultural and multicultural politics*. London: Routledge, 2000.

BRYSK, Alison. Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 17-30.

BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli. Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización de América Latina. En: GONZÁLEZ Miguel; BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli; y ORTIZ-T. Pablo (coords). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010.

BUSTOS GISBERT, Rafael. *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?* Madrid: COLEX, 2001.

CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; y, VÁZQUEZ, Rodolfo. *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002.

CÁRDENAS, Víctor Hugo. Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. En: A.A.V.V. *Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer, 2011, pp. 17-64.

CHUQUIMIA ESCOBAR, René Guery. Historia, Colonia y derecho de los pueblos indígenas. En: DE SOUSA SANTOS, Boaventura; y, EXENI RODRÍGUEZ, José Luis (eds.). *Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia*. La Paz: Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2012, pp. 151-200.

COHEN, Joshua. Deliberative Democracy and Democratic Legitimacy. En: HAMLIN, Alan, y PETIT, Philip. (eds.) *The Good Polity*. Oxford: Blackwell, 1989, pp. 17-34.

COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final*. Anexos II y III. Lima, 2003.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *Los pueblos indígenas de Bolivia: Diagnóstico sociodemográfico a partir del Censo de 2001*. La Paz: CEPAL, 2005.

CORDERO, Carlos. Sistema electoral, democracia y Asamblea Constituyente. En: AYO, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para des armar: 32 entrevistas*. La Paz: Garza Azul, 2007, pp. 93-112.

CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Elecciones Generales y Referéndum Autonómico 2009*. La Paz, febrero 2010. Documento de información pública No. 4.

CORTE NACIONAL ELECTORAL. *Padrón electoral biométrico 2009*. La Paz, agosto 2009. Documento de información pública No. 2.

COTLER, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. 3ª ed., 1ª reimpr. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

CUADROS ANAYA, Diego. *Territorialidad y Autonomía indígena originaria campesina*. La Paz: Ministerio de Autonomías, 2010. Serie Bolivia autonómica No. 4.

DAHL, Robert. *La Democracia y sus críticos*. Trad. Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós, 1993.

DÍAZ, Elías. Estado de Derecho y legitimidad democrática. En: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; y, VÁZQUEZ, Rodolfo. *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 61-95.

DÍAZ PÉREZ DE MADRID, Amelia. *La protección de las minorías en Derecho Internacional*. Granada: Universidad de Granada, 2004.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis María. *Sistema de derechos fundamentales*. 3ª ed. Cizur Menor (Navarra): Thomson Civitas, 2008.

DRINOT, Paulo. Construcción de nación, racismo y desigualdad: una perspectiva histórica del desarrollo institucional en el Perú. En: CRABTREE, John (ed.). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – Universidad del Pacífico - Instituto de Estudios Peruanos, 2006, pp. 11-27.

ELSTER, Jon (comp.). *La democracia deliberativa*. Trad. José M. Lebrón. Barcelona: GEDISA, 2001.

FABREGAT MONFORT, Gemma. *Las medidas de acción positiva. La posibilidad de una nueva tutela antidiscriminatoria*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2009.

FALK, Richard. The Rights of Peoples (In particular Indigenous peoples). En: CRAWFORD, James (ed.). *The Rights of Peoples*. Reimpr., Oxford: Clarendon Press, 1992.

FERNÁNDEZ OSCO, Marcelo. *La ley del ayllu. Práctica de jach'a justicia y jisk'a justicia. (justicia mayor y justicia menor) en comunidades aymaras*. La Paz: PIEB, 2004.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio. *La inconstitucionalidad por omisión. Teoría General. Derecho Comparado. El caso español*. Madrid: Civitas, 1998.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La representatividad de los sistemas electorales*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994.

FERRAJOLI, Luigi. *Democracia y Garantismo*. Ed. Miguel Carbonell. Madrid: Trotta, 2008.

GAMBOA BALBÍN, César; y, SANTILLÁN BARTRA, Asunta. *Régimen especial transectorial de protección a favor de Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. La relación entre los Pueblos Indígenas aislados y los Recursos Naturales a la luz de la Ley No. 28736*. Lima: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, 2006.

GARCÉS, Fernando (comp.). *El Pacto de Unidad y el proceso de construcción de una propuesta de Constitución Política del Estado*. La Paz, 2010.

GARCÍA LINERA, Álvaro. Estado plurinacional. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indígenas. En: GARCÍA LINERA, Álvaro; TAPIA MEALLA, Luis; y, PRADA ALCOREZA, Raúl. *La transformación pluralista del Estado*. La Paz: Muela del Diablo, 2007, pp. 21-88.

GARCÍA PELAYO, Manuel. *El Estado de partidos*. Alianza Editorial: Madrid, 1986.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta. *Elementos de Derecho Electoral*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

GARGARELLA, Roberto. Representación plena, deliberación e imparcialidad. En: ELSTER, Jon (comp.). *La democracia deliberativa*. Barcelona: GEDISA, 2001, pp. 323-343.

GARRIDO GÓMEZ, María Isabel. *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Dilex, 2007.

GARRORENA MORALES, Ángel. *El Estado español como Estado social y democrático de Derecho*. Madrid: Tecnos, 1987.

GIMÉNEZ GLÜCK, David. *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 1999.

GONZÁLEZ, Miguel. Autonomías territoriales indígenas y regímenes autonómicos (desde el Estado) en América Latina. En: GONZÁLEZ Miguel; BURGUETE CAL Y MAYOR, Araceli; y ORTIZ-T., Pablo (coords). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010, pp. 35-62.

GONZÁLEZ BEILFUSS, Markus. *Tribunal Constitucional y reparación de la discriminación normativa*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

GONZÁLEZ MORENO, Beatriz. *El Estado social. Naturaleza jurídica y estructura de los derechos sociales*. Madrid: Civitas, 2002.

GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1986.

GROMPONE, Romeo. *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Trad. Sebastián Mazzuca. Barcelona: Paidós, 2002.

HOROWITZ, Donald. *Ethnic groups in conflict*. 2ª ed. California: University of California Press, 2000.

IGLESIAS BÁREZ, Mercedes. *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares, 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda. Resumen Ejecutivo*. Lima: INEI, 2009.

----- . *Informe técnico Evolución de la pobreza 2007-2011*. Lima: INEI, 2012.

JÁUREGUI, Gurutz. *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*. Barcelona: Ariel, 1997.

KARP DE TOLEDO, Eliane (coord.). *Los pueblos indígenas en la agenda democrática. Estudios de caso de Bolivia, Ecuador, México y Perú*. La Paz: Corporación Andina de Fomento, 2006.

KEMPF, Isabell. Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 161-180.

KOMADINA, George. *Participación de mujeres indígenas en procesos electorales*. La Paz: Centro de estudios aplicados a los derechos económicos, sociales y culturales – CEADDESC, 2010.

KUPPE, René. Autonomía de los pueblos indígenas. La perspectiva desde la Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas. En: GONZÁLEZ Miguel, BURGUETE CAL Y

MAYOR, Araceli; y ORTIZ-T. Pablo (coords). *La autonomía a debate. Autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*. FLACSO, Sede Ecuador: Cooperación Técnica Alemana - GTZ: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas – IWGIA: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social - CIESAS: Universidad Intercultural de Chiapas - UNICH, 2010, pp. 95-145.

KYMLICKA, Will. *Ciudadanía multicultural: Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Trad. C. Castells Auleda. Barcelona, Buenos Aires, México: Paidós, 1996.

------. *States, nations and cultures*. Assen: Van Gorcum, 1997.

------. *La política vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía*. Trad. Tomás Fernández Auz y Beatriz Eguibar. Barcelona: Paidós, 2003.

LAPIDOTH, Ruth. *Autonomy. Flexible solutions to ethnic conflicts*. Washington: United States Institute of peace press, 1997.

LARSON, Brooke. *Indígenas, élites y Estado en la formación de las Repúblicas andinas*. Trad. Javier Flores Espinoza. Lima: Instituto de Estudios Peruanos – Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002.

LAZARTE ROJAS, Jorge. Regulación jurídica de los partidos políticos en Bolivia. En: ZOVATTO, Daniel (coord.). *Regulación jurídica de los partidos en América Latina*. IDEA International: México D.F., 2006, pp. 243-273.

LIJPHART, Arend. Degrees of proportionality of proportional representation formulas. En: GROFMAN, Bernard; y, LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1986, pp. 170-179.

------. *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*. 3ª ed. Trad. Elena de Grau. Barcelona: Ariel Ciencia Política: 1998.

------. *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. 1ª ed., 5ª imp. Trad. Carme Castellnou. Barcelona: Ariel, 2008.

MADRID, Raúl. Peru: Ethnic politics without Ethnic parties. En: MADRID, Raúl. *The rise of ethnic politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University press, 2012.

MÁIZ, Ramón. Indianismo y nacionalismo en Bolivia: estructura de oportunidad política, movilización y discurso. En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2007, pp. 129-172.

MANIN, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Versión de Fernando Vallespín. Madrid: Alianza, 1997

MANRIQUE GÁLVEZ, Nelson. La mayoría invisible. Los indios y la cuestión nacional. En: KARP DE TOLEDO, Eliane (ed.). *El tema indígena en debate. Aportes para la reforma constitucional*. Despacho de la Primera Dama de la Nación. Lima: 2003, pp.87-106.

MARIÁTEGUI, José Carlos. *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. 47ª edición. Lima: Biblioteca Amauta, 1998.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando. *La protección internacional de las minorías*. Madrid: Subdirección General de Publicaciones-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.

MARTÍ I PUIG, Salvador. Emergencia de lo indígena en la arena política: ¿un efecto no deseado de la gobernanza? En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 127-147.

MARTÍ PUIG, Salvador, y SANAHUJA, Josep Ma. (eds.). *Etnicidad, autonomía y gobernabilidad en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca, 2004.

Mc GANN, Anthony. *The Logic of Democracy. Reconciling equality, deliberation, and minority protection*. Michigan: University of Michigan, 2006.

MILL, John Stuart. *Del gobierno representativo*. Trad. Marta C. C. de Iturbe. Madrid: Tecnos, 1985.

MILLER, David. *Sobre la nacionalidad. Autodeterminación y pluralismo cultural*. Trad. Ángel Rivero. Barcelona: Paidós, 1997.

MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS. *Atlas de Territorios Indígenas y Originarios*. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2010.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *La protección de las personas y grupos vulnerables en el Derecho europeo*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2001.

MOLINA, Wilder. *Amazonía. Sociedades y territorios culturales en la Región Amazónica de Bolivia*. V. 1. La Paz: Fundación UNIR, 2008. Serie de investigaciones sobre identidades regionales de Bolivia.

MOLINA BARRIOS, Ramiro; y ALBÓ, Xavier (coords.). *Gama étnica y lingüística de la población boliviana*. La Paz: PNUD, 2006.

NEGRETTO, Gabriel L. La reforma electoral en América Latina. Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas. En: FONTAINE, Arturo; LARROULET, Cristian; NAVARRETE, Jorge; y WALTER, Ignacio (eds.). *Reforma del Sistema Electoral Chileno*. Santiago de Chile: PNUD, 2009, pp. 63-103.

NÖHLEN, Dieter. *Sistemas electorales del mundo*. Trad. Ramón García Cotarelo. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981.

------. *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima: IDEA Internacional - Transparencia, 2004.

NÖHLEN, Dieter; PICADO, Sonia; y, ZOVATTO, Daniel (comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D. F.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.

NÚÑEZ DÍAZ, Francisco. La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814). En: ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal, y LÓPEZ, Sinesio (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005, pp. 361-394.

OLLERO, Andrés. *Discriminación por razón de sexo. Valores, principios y normas en la jurisprudencia constitucional española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999.

ORELLANA MUERMANN, Marcela, y MUÑOZ CORREA, Juan Guillermo (eds). *Comunidades indígenas y su entorno*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 1992.

OSSIO, Juan M. ¿Existen las poblaciones indígenas andinas en el Perú? En: ALCINA FRANCH, José (comp.). *Indianismo e indigenismo en América*. Madrid: Alianza editorial, 1990.

PAJUELO TEVES, Ramón. *Participación política indígena en la sierra peruana. Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; Fundación Konrad Adenauer, 2006.

------. *Reinventando comunidades imaginadas: movimientos indígenas, nación y procesos sociopolíticos en los países centroandinos*. Lima: IFEA, IEP, 2007.

PEÑA CLAROS, Claudia; y, BOSCHETTI, Alejandra. *Oriente. Desafiar el mito tamba-colla interculturalidad, poder y resistencia en el Oriente boliviano* V. 2. La Paz: Fundación UNIR, 2008. Serie de investigaciones sobre identidad en las regiones de Bolivia.

PEÑA JUMPA, Antonio. *Justicia comunal en los Andes del Perú: el caso de Colahuyo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – Fondo Editorial, 1998.

PEÑARANDA, Raúl. Crónica del proceso constituyente. En: ROMERO, Carlos; BÖHRT IRAHOLA, Carlos; y, PEÑARANDA, Raúl. *Del conflicto al diálogo. Memorias del acuerdo constitucional*. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

PÉREZ LUÑO, Antonio. Derechos humanos y Constitucionalismo en la actualidad: ¿Continuidad o Cambio de paradigma? En: *Derechos humanos y Constitucionalismo ante el tercer milenio*. Madrid: Marcial Pons, 1996, pp. 11-52

------. *Los derechos fundamentales*. Madrid: Tecnos, 1998.

------. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid, Tecnos, 2001.

PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*. 10ª edición. Madrid: Marcial Pons, 2005.

PITKIN, Hanna Fenichel. *El concepto de representación*. Trad. Ricardo Montoro. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1985.



PIZZORUSSO, Alessandro. *Le Minoranze nel Diritto Pubblico Interno. Con un'appendice sulla condizione giuridica della minoranza tirolese nell'ordinamento italiano*. Milano: A. Giuffrè, 1967.

------. *Lecciones de Derecho Constitucional*. Trad. J. Jiménez Campo. T. 1. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1984.

QUIJADA, Mónica. Estado nacional y pueblos originarios, entre la homogeneización y la diversidad: ¿una pulsión colectiva duradera? En: GIRAUDO, Laura (ed.). *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2007, pp. 59-81.

RADCLIFFE, Sarah. Tejiendo redes: organizaciones y capital social en los pueblos indígenas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 31-56.

RAGALSKY, Pablo. *Etnicidad y clase. El Estado boliviano y las estrategias andinas de manejo de su espacio*. 2ª ed. La Paz: CEIDIS/CESU-UMSS/CENDA y Plural editores, 2007.

REHFELD, Andrew. *The concept of constituency. Political representation, democratic legitimacy, and institutional design*. Cambridge: Cambridge University press, 2005.

RIVERO PINTO, Wigberto. Participación política y empoderamiento indígena en la Región Andina. En: SAMPLE, Kristen; y, ZOVATTO, Daniel (eds.). *Democracia en la Región Andina. Los telones de fondo*. Estocolmo: International IDEA - Ágora democrática, 2005, pp. 147-169.

RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, Luis. La internacionalización de los derechos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo? En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 181 -199.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Reflexiones sobre democracia y elecciones en Bolivia. En: AYO, Diego. *Democracia boliviana. Un modelo para des armar: 32 entrevistas*. La Paz: Garza Azul, 2007, pp. 17-33.

SAFRAN, William; y MÁIZ, Ramón (coords). *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 2000.

SÁIZ ARNAIZ, Alejandro. *Estado federal y "estatuto particular". La posición constitucional de la provincia de Québec en la Federación canadiense*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

------. *La apertura constitucional al Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos. El artículo 10.2 de la Constitución Española*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1999.

SÁNCHEZ C., Walter; RAMÍREZ S., Alejandra; LAMBERTÍN, Gretel; FLORES, Franz; VACAFLORES, Carlos; LIZÁRRAGA, Pilar. *Valles. Narrativas y políticas de identidad en los*

valles de Cochabamba, Chuquisaca y Tarija. V. 3. La Paz: Fundación UNIR, 2010. Serie de investigaciones sobre identidad en las regiones de Bolivia.

SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Trad. Miguel Ángel Ruiz de Azúa. Madrid: Taurus, 2001.

SHEPSLE, Kenneth A. y BONCHEK, Mark S. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. Trad. Mario Zamudio. México D.F.: Taurus, 2005.

SMITH, Anthony. *Ethno-symbolism and nationalism: A cultural approach*. London, New York: Routledge, 2009.

SNYDER, Jack. La gestión de la Etnopolítica en Europa oriental: una valoración de los enfoques institucionales. En: FERRERO, Ruth (ed.). *Nacionalismos y minorías en Europa Central y Oriental*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2004, pp. 49-75.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Derecho Internacional y Derechos Indígenas. En: KROTZ, Esteban (ed.). *Antropología Jurídica: perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*. México: Anthropos, 2002, pp. 171-209.

----- . Indigenous peoples and the State un Latin America: An ongoing debate. En: SIEDER, Rachel (ed). *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Palgrave Press, 2002, pp. 24-44.

STEPAN, Alfred. *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

TAPIA, Luis. *La invención del núcleo común. Ciudadanía y gobierno multisocietal*. La Paz: Muela del diablo, 2006.

TAYLOR, Charles. *Multiculturalism. Examining the politics of recognition*. New Jersey: Princeton University Press, 1994.

TAYLOR, Peter; GUDGIN, Graham, y JOHNSTON, R. J. The Geography of Representation: A review of recent findings. En: GROFMAN, Bernard; y LIJPHART, Arend (eds.). *Electoral laws and their political consequences*. New York: Agathon Press, 1986.

TEIJEIRO V., José. *La rebelión permanente. Crisis de identidad y persistencia étnico-cultural aymara en Bolivia*. La Paz: PIEB, Plural, 2007.

TICONA ALEJO, Esteban. La representación de los pueblos indígenas-campesinos en la política boliviana. En: PNUD-Bolivia, Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria, International Institute for Democracy and Electoral Assistance. *La representación política en Bolivia. Tendencias y desafíos*. La Paz: PNUD, 2006, pp. 59-75.

TORANZO, Carlos. Repensando el mestizaje en Bolivia. En: ROJAS ORTUSTE, Gonzalo (coord.). *¿Nación o naciones boliviana(s)? Institucionalidad para nosotros mismos*. La Paz: CIDES, 2009, pp. 45-61.

TRIVELLI, Carolina. *Los hogares indígenas y la pobreza en el Perú: una mirada a partir de la información cuantitativa*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2005. Documento de Trabajo No. 141.

URRUTIA CERUTI, Jaime. Población indígena y políticas públicas en el Perú. En: ROSENBERG, Markus; y PAJUELO TÉVES, Ramón (eds.). *Políticas indígenas estatales en los Andes y Mesoamérica. Avances, problemas, desafíos: un intercambio de experiencias*. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 177-186.

VALADÉS, Diego. La no aplicación de las normas y el Estado de Derecho. En: CARBONELL, Miguel; OROZCO, Wistano; y, VÁZQUEZ, Rodolfo. *Estado de Derecho. Conceptos, fundamentos y democratización en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 2002, pp. 129-186.

VALDIVIA VARGAS, Néstor. *El uso de categorías étnico/raciales en censos y encuestas en el Perú: balance y aportes para una discusión*. Lima: GRADE, 2011. Documento de Investigación No. 60.

VAN COTT, Donna Lee. *From movements to parties in Latin America. The evolution of ethnic politics*. New York: Cambridge University Press, 2005.

----- . De los movimientos a los partidos: retos para los movimientos de los pueblos indígenas. En: MARTÍ I PUIG, Salvador (ed.). *Pueblos indígenas y política en América Latina. El reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*. Barcelona: CIDOB, 2007, pp. 103-126.

VERDESOTO, Luis. *El proceso constituyente en Bolivia: a horcajadas entre la nación y sus partes*. 2ª edición. La Paz: Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

VILLANUEVA FLORES, Rocío. Balance de la aplicación de las cuotas en el Perú. En: INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*. Lima: IDEA, 2003, pp. 57-72.

VILLAVERDE MENÉNDEZ, Ignacio. *La inconstitucionalidad por omisión*. Madrid: McGraw Hill, 1997.

WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de Sociología comprensiva*. Edición preparada por Johannes Winckelmann. T. 1. 2ª ed., 7ª reimp. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEILER, J. H. H. Does Europe need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and Ethos in the German Maastricht Decision. En: GOWAN, P. y ANDERSON, P. (eds.) *The question of Europe*. London-New York: 1997. pp. 265-296.

#### **ARTÍCULOS DE PUBLICACIONES EN SERIE O EN PRENSA Y PUBLICACIONES EN SERIE**

ABELLÁN GARCÍA, Ángel Manuel. Notas obre la evolución histórica del Parlamento. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 92 (abril-junio 1996), pp. 163-174.

ALBERTI ROVIRA, Enoch. La representación territorial. *Fundamentos*, Núm. 3, (2004), pp. 279-330.

ANDAUR MARÍN, Carolina. El Perú republicano y sus intentos por institucionalizar el sistema electoral. 1822-1860. *Diálogo Andino*, Núm. 34, (2009), pp. 45-54.

ATTARD BELLIDO, María Elena. La última generación del Constitucionalismo: el pluralismo descolonizador intercultural y sus alcances en el Estado plurinacional de Bolivia. *Revista Jurídica de los derechos sociales*, Núm. 2, (julio-diciembre 2012), pp. 133-162.

CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. Representación o participación de las minorías: sobre la determinación de algunos espacios constitucionales útiles a las políticas del reconocimiento. *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Núm. 3, (2004), pp. 353-378.

CHANDRA, Kanchan. What is an ethnic party? *Party politics*, Vol. 17, Núm. 2, (marzo 2011), pp. 151-169.

CHOQUE, María Eugenia; y, MAMANI, Carlos. Reconstitución del ayllu y derechos de los pueblos indígenas: El movimiento indio en los Andes de Bolivia. *Journal of Latin American Anthropology*, Núm. 6, (2001), pp. 202-224.

CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo Luis. De mayorías y minorías (En torno a Minoranze e Maggioranze, de Alessandro Pizzorusso). *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 14, Núm. 42, (1994), pp. 329-340.

CLAVERO, Bartolomé. Apunte para la ubicación de la Constitución de Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 89, (mayo-agosto 2009), pp. 195-217.

COCA-SUÁREZ, Paul Antonio. (2009, 15 de junio – 14 de julio). *Elecciones y candidatos indígenas en Bolivia*, Pukará, Año 3, Núm. 42. pp. 6-8.

DE VEGA, Pedro. La democracia como proceso. (Consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo). *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 120, (2003), pp. 7-43.

DEL ÁGUILA, Alicia. El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la “crisis” del sistema de partidos peruano. *Elecciones*, Núm. 8 (9), (2009), pp. 39-59.

DEL REAL ALCALÁ, J. Alberto. Constitución de 2009 y nuevo modelo de Estado de Derecho en Bolivia: El Estado de Derecho Plurinacional. En: FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS Y ESTADO AUTONÓMICO. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Núm. 1, (junio 2011), pp. 115-130.

DELGADO SOTILLOS, Irene. Sistema electoral y representación de las mujeres en el Parlamento. Análisis de los efectos de la Ley de Igualdad en la composición del Congreso de los Diputados tras las Elecciones Legislativas de 2008. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 150, (octubre-diciembre 2010), pp. 143-174.

GAGO GUERRERO, Pedro Francisco. El democratismo, ¿vía hacia el progreso o la decadencia? *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 122, (octubre-diciembre 2003), pp. 73-107.

GAMBOA ROCABADO, Franco. Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales. *Colombia internacional*, Núm. 71, (enero-junio 2010), pp. 151-188.

GARCÍA GUITIÁN, Elena. Crisis de la representación política: las exigencias de la política de la presencia. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 111, (2001), pp. 215-226.

GARRIDO GÓMEZ, María. Isabel. Los planos de vigencia de la igualdad material en el contexto de una comprensión compleja de la igualdad. *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos* - Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Núm. 20, Época II, (enero 2009), pp. 57-78.

GARRIDO LÓPEZ. Carlos. El Diputado Provincial como representante. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 60, (setiembre-diciembre 2000), pp. 115-138.

GONZÁLEZ HIDALGO, Eloísa; y, RUIZ VIEYTEZ, Eduardo. La definición implícita del concepto de minoría nacional en el Derecho Internacional. *Derechos y Libertades*, Núm. 27, Época II, (junio 2012), pp. 17-56.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria. El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas. *Derecho y Sociedad*, Núm. 18, (2001), pp. 71-79.

EGUREN, Fernando. Novedades del IV Censo Nacional Agropecuario. *Revista Agraria*, Año 13, Núm. 47 (enero 2013), pp. 10-11.

HAMNETT, Brian. El momento de decisión y de acción: El virreinato del Perú en el año de 1810. *Historia y Política*, Núm. 24, (julio-diciembre 2010), pp. 143-165.

HENNIG LEAL, Mônia Clarissa. La noción de Constitución abierta de Peter Häberle como fundamento de una jurisdicción constitucional abierta y como presupuesto para la intervención del *Amicus curiae* en el derecho brasileño. *Estudios Constitucionales*, Año 8, Núm. 1, (2010), pp. 283-304.

ISHIYAMA, John. Ethnic parties: Their emergent and political impact. *Party politics*, Vol. 17, Núm. 2, (marzo 2011), pp. 147-149.

LIGHTFOOT, Sheryl. Emerging international indigenous rights norms and “over-compliance” in New Zealand and Canada. *Political Science*, Vol. 62, Núm. 1, (junio 2010), pp. 84-104.

LÓPEZ, Sinesio. (2007, 15 de junio). El voto preferencial. *La República*, sección Opinión, p. 12.

MAINWARING, Scott, y TORCAL, Mariano. La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, Núm. 41, (2005), pp. 141-173.

MÁIZ SUÁREZ, Ramón. Más allá del mito de ágora: Democracia y poliarquía en Robert Dahl. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 112, (2001), pp. 27-52.

----- . El indigenismo político en América Latina. *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), Núm. 123, (enero-marzo 2004), pp. 129-174.

MARTÍ I PUIG, Salvador. Las razones de presencia y éxito de los partidos étnicos en América Latina. Los casos de Bolivia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Perú (1990-2005). *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 70, Núm. 4, (octubre-diciembre 2008), pp. 675-724.

----- . Después de la ‘década de los pueblos indígenas’, ¿qué? El impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. *Nueva Sociedad*, Núm. 227, (mayo-junio 2010), pp. 68-82.

MARTÍNEZ ALARCÓN, María Luz. La ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 142, (octubre – diciembre 2008), pp. 105-137.

MARTÍNEZ DE BRINGAS, Assier. Los derechos de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos en la Constitución de Bolivia. El difícil reto normativo de la interculturalidad. *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 81, (mayo-agosto 2008), pp. 111-135.

Mc ALLISTER, Ian, y STUDLAR, Donley. Electoral Systems and Women’s Representation: A Long-Term Perspective, *Representation*. Número 39 (2002), pp. 3-14.

MOGROVEJO MONASTERIOS, Rodrigo Julián. Modelo político y económico de Evo Morales y la nueva Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia. *Revista de Estudios Jurídicos*, Núm. 10, Segunda Época (2010), pp. 179 – 203.

MONTILLA MARTOS, José Antonio. La crítica a la protección de las minorías en Alemania. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 106, (1999), pp. 111-136.

NOGUERA FERNÁNDEZ, Albert. Diálogos sobre la plurinacionalidad y la organización territorial del Estado en Bolivia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 29, Núm. 87, (setiembre-diciembre 2009), pp. 241-270.

RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano, y PALOMARES BAUTISTA, Antonio. El tamaño de las circunscripciones para el Congreso. *Revista de Derecho Político*, Núm. 63, (2005), pp. 41-56.

REGAN MAINVILLE, James. Los awajún y wampís contra el Estado: Una reflexión sobre antropología política. *Investigaciones sociales*, Vol.14, Núm. 24, (2010), pp. 19-35.

REY MARTÍNEZ, Fernando. La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 84, (setiembre-diciembre 2008), pp. 251-283.

RICE, Roberta. From the ground up: The challenge of indigenous party consolidation in Latin America. *Party politics*. Vol. 17, Núm. 2, (marzo 2011), pp. 171-188.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. La dudosa constitucionalidad de las limitaciones del derecho de sufragio pasivo. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 122, (octubre-diciembre 2003), pp. 109-140.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Los derechos de los indígenas: algunos problemas conceptuales. *Nueva Antropología. Revista de Ciencias Sociales*. No. 43, (1992), pp. 83-99.

TAFUR, Juan Carlos. Salimos del nido, estamos en “transición”. En: INSTITUTO DE OPINIÓN PÚBLICA - PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ. *Encuesta nacional – Valores y Exclusión social*. Año 4, diciembre de 2009.

URTEAGA, Eguzki. Las políticas de discriminación positiva. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 146, (octubre-diciembre 2009) pp. 181-213.

VELASCO ARROYO, Juan Carlos. Derechos de las minorías y democracia liberal: un debate abierto. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 109, (2000), pp. 201-221.

----- . Republicanismo, Constitucionalismo y diversidad cultural. Más allá de la tolerancia liberal. *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 125 (julio-setiembre 2004), pp. 181-207.

VERTOVEC, Steven. Desafíos transnacionales al “nuevo” multiculturalismo. Trad. Luis Rodolfo Morán. *Migración y Desarrollo*. Colección Estudios del Desarrollo, Núm. 1, (octubre 2003), pp. 1-27.

YRIGOYEN, Raquel. Derechos de los pueblos indígenas en las decisiones de los asuntos que les afectan. *Punto medio. Revista peruana de análisis, prevención y gestión de conflictos*, Año 4, Núm. 4, (octubre 2011), pp. 28-40.

*Informativo Legal Agrario* (La realidad actual de las comunidades). Centro Peruano de Estudios Sociales. 2005, Núm. 21, 2ª época. Lima: CEPES, abril 2005.

*Encuesta de Opinión* (Sistema político y democracia). Instituto de Opinión Pública. 2007, Núm. 22. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, julio 2007.

## **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 1965.

Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1950.

Convenio No. 107 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1957. Organización Internacional del Trabajo.

Convenio No. 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. Organización Internacional del Trabajo.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948.

Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007.

Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, 1960.

Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas, 1992.

Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados conforme a la Carta de las Naciones Unidas de 1970.

Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966.

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

Tratado de Maastricht, 1992.

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de Colombia

### **PERÚ**

#### *NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL*

Constituciones Políticas del Perú de 1828, 1920, 1933, 1979 y 1993.

Reformas constitucionales:

2001 Establecimiento de circunscripción múltiple para elección congresal.

2002 Establecimiento de cuotas de participación electoral para representantes de comunidades nativas y de pueblos originarios en los procesos de elecciones regionales y municipales.

2005 Inclusión de comunidades campesinas en las referidas cuotas.

#### *NORMAS CON RANGO DE LEY*

Decreto Ley No. 17716. Ley de Reforma Agraria. Diario Oficial El Peruano. Lima, 24 de junio de 1969.



Decreto Ley No. 20653. Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva. Diario Oficial El Peruano. Lima, 24 de junio de 1974.

Decreto Ley No. 22175. Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y la Ceja de Selva, que deroga el Decreto Ley No. 20653. Diario Oficial El Peruano. Lima, 9 de mayo de 1978.

Ley No. 23043. Código Civil. Diario Oficial El Peruano. Lima, 24 de julio de 1984.

Ley No. 24656. Ley General de Comunidades Campesinas. Diario Oficial El Peruano. Lima, 14 de abril de 1987.

Ley No. 24657. Ley de Deslinde y Titulación del territorio de las comunidades campesinas. Diario Oficial El Peruano. Lima, 14 de abril de 1987.

Ley No. 26486. Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Diario Oficial El Peruano. 21 de junio de 1995.

Ley No. 26859. Ley Orgánica de Elecciones. Diario Oficial El Peruano. 1 de octubre de 1997.

Ley No. 26864. Ley de Elecciones Municipales. Diario Oficial El Peruano. 14 de octubre de 1997.

Ley No. 27683. Ley de Elecciones Regionales. Diario Oficial El Peruano. Lima, 15 de marzo de 2002.

Ley No. 27778. Ley de Incorporación de la medición del componente étnico en la ejecución de los censos de población y vivienda. Diario Oficial El Peruano. Lima, 10 de julio de 2002.

Ley No. 27811. Ley que establece régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos. Diario Oficial El Peruano. Lima, 11 de agosto de 2002.

Ley No. 27783. Ley de Bases de la Descentralización. Diario Oficial El Peruano. Lima, 20 de julio de 2002.

Ley No. 27867. Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Diario Oficial El Peruano. Lima, 18 de noviembre de 2002.

Ley No. 28094. Ley de Partidos Políticos. Diario Oficial El Peruano. Lima, 1 de noviembre de 2003.

Ley No. 28360. Ley de elecciones de representantes ante el Parlamento Andino. Diario Oficial El Peruano. Lima, 15 de octubre de 2004.

Ley No. 28736. Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial. Diario Oficial El Peruano. Lima, 18 de mayo de 2006.

Ley No. 29490. Ley que modifica la Ley de Partidos Políticos. Diario Oficial El Peruano. Lima, 25 de diciembre de 2009.

Ley No. 29785. Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios. Diario Oficial El Peruano. Lima, 7 setiembre de 2011.

#### NORMAS REGLAMENTARIAS

Decreto Supremo No. 003-79-AA. Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y la Ceja de Selva (Decreto Ley No. 20653). Diario Oficial El Peruano. Lima, 25 de enero de 1979.

Resolución No. 1235-2006-JNE. Reglamento de Inscripción de Miembros de Comunidades Nativas como candidatos a cargos en las Elecciones Regionales y Municipales 2006. Diario Oficial El Peruano. Lima, 16 de julio de 2006.

Decreto Supremo No. 008-2007-MIMDES. Reglamento de la Ley para la protección de Pueblos Indígenas u Originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (Ley No. 28736). Diario Oficial El Peruano. Lima, 5 de octubre de 2007.

Resolución No. 247-2010-JNE. Reglamento General de Inscripción de Candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Diario Oficial El Peruano. Lima, 20 de abril de 2010.

Resolución No. 370-2010-JNE. Modificatoria del Reglamento General de Inscripción de Candidatos en las Elecciones Regionales y Municipales 2010. Diario Oficial El Peruano. Lima, 15 de junio de 2010.

Decreto Supremo No. 01-20012-MC. Reglamento de la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios. Diario Oficial El Peruano. Lima, 3 de abril de 2012.

Resolución Ministerial No. 202-2012-MC. Aprobación de Directiva No. 03-2012/MC, que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Diario Oficial El Peruano. Lima, 27 de mayo de 2012.

Decreto Supremo No. 001-2013-AG. Alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. Diario Oficial El Peruano. Lima, 25 de enero de 2013.

#### **BOLIVIA**

##### NORMAS CON RANGO CONSTITUCIONAL

Constituciones Políticas de 1938, 1967, 2009

Reformas constitucionales:

1994 Reconocimiento de Bolivia como Estado multiétnico y pluricultural. Derechos culturales de los pueblos indígenas, justicia indígena y tierras comunitarias de origen. Establecimiento del sistema proporcional personalizado.

2002 Postulación de candidatos a elecciones a través de agrupaciones ciudadanas.

2004 Inclusión de instituciones como asamblea constituyente y referéndum en la Constitución, y de los pueblos indígenas como intermediarios en la representación política en procesos electorales.

**NORMAS CON RANGO DE LEY**

Decreto Ley No. 3464. Ley de Reforma Agraria. Cochabamba, 2 de agosto de 1953.

Ley No. 1551. Ley de Participación Popular. Gaceta Oficial. La Paz, 20 de abril de 1994. Abrogada por Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010).

Ley No. 1983. Ley de Partidos Políticos. Gaceta Oficial. La Paz, 25 de junio de 1999.

Ley No. 1715. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial. La Paz, 18 de octubre de 1996.

Ley No. 2771. Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas. Gaceta Oficial. La Paz, 7 de julio de 2004.

Ley No. 4021. Ley del Régimen Electoral Transitorio. Gaceta Oficial. La Paz, 14 de abril de 2009.

Ley No. 018. Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Gaceta Oficial. La Paz, 16 de junio de 2010.

Ley No. 026. Ley del Régimen Electoral. Gaceta Oficial. La Paz, 30 de junio de 2010.

Ley No. 031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Gaceta Oficial. La Paz, 19 de julio de 2010.

Ley No. 073. Ley de Deslinde Jurisdiccional. Gaceta Oficial. La Paz, 29 de diciembre de 2010.

Ley No. 180. Ley de Protección del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore. Gaceta Oficial. La Paz, 24 de octubre de 2011.

Ley No. 222. Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore. Gaceta Oficial. La Paz, 10 de febrero de 2012.

**NORMAS REGLAMENTARIAS**

Decreto Supremo No. 23858. Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base. Gaceta Oficial. La Paz, 9 de septiembre de 1994.

Decreto Supremo No. 24447. Reglamento a la Ley de Participación Popular y Descentralización. Gaceta Oficial. La Paz, 20 de diciembre de 1996.

Decreto Supremo No. 29215. Reglamento a la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Gaceta Oficial. La Paz, 2 de agosto de 2007.

## **JURISPRUDENCIA**

ALEMANIA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL. Decisión *BVerfG* (Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92), de 12 octubre 1993.

BOLIVIA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL. Sentencia No. 1688/2011-R, de 21 de octubre 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua. Sentencia de 31 agosto 2001.

----- . Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Sentencia de 17 junio 2005.

----- . Caso Yatama Vs. Nicaragua. Sentencia de 23 junio 2005.

----- . Caso Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (Serie C, No. 172). Sentencia de 28 noviembre 2007.

----- . Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos. Sentencia de 6 agosto 2008.

ESPAÑA. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia Núm. 11/1981, de 8 de abril.

----- . Sentencia Núm. 5/1983, de 4 de febrero.

----- . Sentencia Núm. 10/1983, de 21 de febrero.

----- . Sentencia Núm. 161/1988, de 20 de setiembre.

----- . Sentencia Núm. 50/1995, de 23 de febrero.

----- . Sentencia Núm. 85/2003, de 8 de mayo.

ESTADOS UNIDOS. CORTE SUPREMA. Caso Reynolds v. Sims (1964).

----- . Caso Regents of University of California v. Bakke (1978).

----- . Caso Shaw v. Reno (1993).

----- . Caso Miller v. Johnson (1995).

----- . (Certiorari). Caso Grutter v. Bollinger et al. (2003).

FRANCIA. CONSEJO CONSTITUCIONAL. Decisión Núm. 82-146, de 18 noviembre 1982.

PERÚ. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Caso Marcelino Tineo Silva y más de 5,000 ciudadanos. Sentencia Expediente No. 010-2002-AI/TC, de 3 enero 2003.

----- . Caso Juan Genaro Espino Espino. Sentencia Expediente No. 2366-2003-AA/TC, de 6 abril 2004.

----- . Caso Colegio de Abogados de Arequipa. Sentencia Expediente acumulado No. 0025-2005-PI/TC-0026-2005-AI/TC, de 28 de octubre de 2005.

----- . Caso Colegio de Abogados de Ica. Sentencia Expediente No. 00027-2006-AI/TC, de 21 noviembre 2007.

----- . Caso Cordillera Escalera. Sentencia Expediente N° 03343-2007-AA/TC, de 19 febrero 2009.

----- . Caso Comunidad Nativa Sawawo Hito 40. Sentencia del Expediente No. 04611-2007-AA/TC, de 9 abril 2010.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Caso Kalanke. Sentencia de 17 octubre 1995.

## **INFORMES Y PONENCIAS**

ALBÓ, Xavier; y, BARRIOS, Franz. *Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: PNUD, 2007 (Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia).

ALLPA – COMUNIDADES Y DESARROLLO. *Políticas Públicas aplicadas a las comunidades campesinas*. Lima: Asociación Servicios Educativos Rurales, 2011 (Segundo informe 2010).

BALLÓN AGUIRRE, Francisco. “Perú: Pobreza y exclusión social de las identidades ciudadanas”. En: *Población indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Memorias de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 29-35.

CAPOTORTI, Francesco. *Estudio sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas*. New York, 1977 (Informe para la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías - Naciones Unidas).

CARBONELL, Miguel. “Minorías etno-culturales y derechos colectivos: Premisas conceptuales.” En: *Derechos Humanos*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. T. III. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

COMISIÓN NACIONAL DE PUEBLOS ANDINOS Y AMAZÓNICOS. *Reforma Constitucional: Bases de una propuesta de los Pueblos Andinos y Amazónicos*. Lima, 2002. Propuesta de reforma constitucional presentada a la Comisión de Constitución, Reglamento y Acusaciones Constitucionales del Congreso de la República del Perú.

COMISIÓN ORGANIZADORA DE LA CONSULTA INDÍGENA SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL. *Propuesta Concertada para Incorporar los Derechos de los Pueblos Indígenas y Comunidades en la Constitución Política del Perú*. Lima, 2003. Propuesta de reforma constitucional.

COMUNIDAD ANDINA. *Directorio Preliminar de los pueblos indígenas en la Comunidad Andina*. Secretaría General, 2010 (Documento Estadístico - SG/ de 360, 25 de agosto de 2010. E.3.1).

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Hacia una descentralización a servicio de las personas*. Lima, 2009, Informe Defensorial No. 141.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Pueblos Indígenas en situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial*. Lima, 2005, Informe Defensorial No. 101.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO - COMISIÓN EPISCOPAL DE ACCIÓN SOCIAL (CEAS) - COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (CAJ) - CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA (CAAAP) - SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (SER) - CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y PROMOCIÓN AMAZÓNICA (CIPA). *Propuestas de Reforma Constitucional en materia de pueblos indígenas y comunidades*. Lima, 2002.

DEL CASTILLO PINTO, Laureano. "El tratamiento de los pueblos indígenas en la legislación peruana." En: *Población indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República, los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 148-164.

FORO PERMANENTE PARA LAS CUESTIONES INDÍGENAS. NACIONES UNIDAS. *Informe sobre el cuarto periodo de sesiones - 16 a 27 de mayo de 2005*. Consejo Económico y Social (E/2005/43-E/C.19/2005/9).

FUNDACIÓN TIERRA. *Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma Santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación Tierra, 2011 (Informe Anual 2010).

O'DONNELL, Guillermo. *On the State, Democratization and some conceptual problems. (A Latin American view with glances at some post-communist countries)*. Indiana: Helen Kellogg Institute for International Studies, 1993 (Working paper No. 192).

OLIVER ARAUJO, Joan. "Circunscripción electoral y elecciones autonómicas." En: PAU I VALL, Francesc (coord). *Parlamento y Sistema electoral*. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Pamplona: Aranzadi, 1999.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Monitoreo de los derechos de los pueblos indígenas y tribales a través de los Convenios de la OIT: Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. Ginebra: OIT, 2010.

ROJAS, Farit. “Nuevas condiciones de lenguajes de los derechos desde los pueblos indígenas.” En: *Neoconstitucionalismo, Derechos Humanos y Pluralismo. Homenaje al Profesor Néstor Pedro Sagüés*. Sucre: Colegio de Abogados de Chuquisaca-Fundación Tribunal Constitucional, 2010, p. 101-122.

TORRES SEOANE, Javier. “Los límites de la participación política de la población indígena en el Perú”. En: *Población indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República, los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 198-206.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. “Circunscripciones Electorales: precisiones y propuesta”. En: *Taller de discusión sobre la reforma del distrito electoral para la elección del Congreso*. 3 de octubre de 2001. Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance – National Democratic Institute – Asociación Civil Transparencia, pp. 3-19.

VILCAPOMA, José Carlos. “Participación política de la población indígena”. En: *Población indígena: Derechos y Participación. Aportes al debate multicultural desde la perspectiva nacional y regional*. Memoria de las sesiones públicas realizadas en el Congreso de la República, los días 2, 9, 23 y 30 de marzo de 2007. Lima: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2007, pp. 207-220.

WALKER, Neil. *The idea of Constitutional Pluralism*. Florence: European University Institute, 2002. (LAW No. 2002/1. EUI Working paper).

WORLD BANK. *Inequality in Latin America and the Caribbean: breaking with History?* Advance conference edition. Washington: World Bank, 2003.

## TESIS

DASSO VASSALLO, Roberto Nello. “El derecho a la autodeterminación de los Pueblos Indígenas en el Derecho Internacional. Antecedentes, actualidad y consecuencias de su reconocimiento.” Director: Armando Guevara Gil. Tesis para optar por el grado de Licenciado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2009.

DEL ÁLAMO, Oscar. “El regreso de las identidades perdidas: movimientos indígenas en países centro andinos.” Director: Francisc Pallarés Porta. Tesis para optar por el grado de Doctor. Universidad Pompeu Fabra, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, 2007.

ECHEVARRÍA MEJÍA, V. Javier. “El sistema electoral peruano y las comunidades nativas: En la búsqueda de una representación efectiva.” Tesis para optar por el grado de Licenciado. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2001.

GARCÍA SAYÁN, Diego. “Derechos de los Pueblos Indígenas y Justicia interamericana.” Director: Armando Nieto. Tesis para optar el grado de Magíster en Derecho con mención

en Política Jurisdiccional. Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Derecho, 2011.

## **ENTREVISTAS Y COMUNICACIONES PERSONALES**

ALBÓ, Xavier. Investigador, fundador y miembro del Centro de Investigación y Promoción del Campesinado – CIPCA. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2011 en la ciudad de El Alto, La Paz.

APARICIO WILHELMI, Marco. Comunicación personal. [13-11-2010]; 10:12 EST.

ARUQUIPA, Antonio. Ex miembro de la Asamblea Constituyente 2006-2007 por PODEMOS. Entrevista realizada el 18 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

CÁCERES, Victoriano. Funcionario de la Comisión de Formalización de la Propiedad Inmueble – COFOPRI, y ex funcionario del Ministerio de Agricultura. Perú. Entrevista realizada el 19 de diciembre de 2012 en la ciudad de Lima.

DE LA PARRA, Armando. Director de la Fundación de Apoyo al Parlamento y a la Participación Ciudadana - FUNDAPAC. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

LAZARTE ROJAS, Jorge. Investigador y ex magistrado de la Corte Nacional Electoral. Bolivia. Entrevista realizada el 22 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

MEDRANO, Carlos. Jefe de la Unidad de Geografía y Logística Electoral del Tribunal Supremo Electoral, y Director de Geografía Electoral de la ex Corte Nacional Electoral. Bolivia. Entrevista realizada el 24 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

MOLINA BARRIOS, Ramiro. Investigador. Entrevista realizada el 17 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

NAYAP KININ, Eduardo. Congresista de la República del Perú (2011-2016). Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2011 en la ciudad de Lima.

PEREYRA, Luis. Director del Censo de Población y Vivienda 2001 y Director Nacional de Empadronamiento para el padrón biométrico – Elecciones Generales 2009. Bolivia. Entrevista realizada el 23 de febrero de 2011 en la ciudad de La Paz.

RAMOS NÚÑEZ, Dora. Funcionaria del Ministerio de Cultura. Perú. Entrevista realizada el 15 de diciembre de 2011 en la ciudad de Lima.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. Ex presidente de la Corte Nacional Electoral. Bolivia. Entrevista telefónica realizada el 22 de noviembre de 2012.

UKUMCHAM, Fernando. Dirigente de AIDSESEP y aspirante a candidato a congresista de la República del Perú. Entrevista realizada el 11 de marzo de 2011 en la ciudad de Lima.

UWARAI YAGKUG, Abel. Dirigente de AIDSESEP. Perú. Entrevista telefónica realizada el 4 de junio de 2012.



Conversatorio sobre Circunscripciones electorales indígenas en Bolivia. Participantes: Adolfo Mendoza (senador de la República por el departamento de Cochabamba); Fernando Garcés (investigador); y, Salvador Schavelzon (investigador). Fundación Cinemateca boliviana. La Paz, 16 de febrero de 2011.

## DOCUMENTOS EN RED

ALBÓ, Xavier. *Las circunscripciones especiales indígenas*. [Blog Internet]. Bolivia. Disponible en <[http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com\\_content&view=article&id=379%3Azdpa&catid=79%3Azdpa&Itemid=18](http://www.cipca.org.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=379%3Azdpa&catid=79%3Azdpa&Itemid=18)>. [Consulta: 11-11-2012].

CLAVERO, Bartolomé. *Para el Comité de Derechos Humanos, los Pueblos indígenas siguen siendo minorías étnicas*. [Blog Internet]. Disponible en <<http://alainet.org/active/32935&lang=es>>. [Consulta: 29-12-2012].

COMISIÓN DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL. *Plan Estratégico 2008-2011 – Evaluación a 2010*. Lima: Oficina de Planeamiento y Presupuesto COFOPRI, 2011. Disponible en <<http://www.cofopri.gob.pe/pdf/PEI2008-2011EVAAL2010.pdf>>. [Consulta: 9-6-2012].

ECKERT, Penelope. “Variation, convention and social meaning”. En: *Annual Meeting of the Linguistics Society of America*, (Oakland, USA, 7 de enero de 2005). Disponible en <<http://www.justinecassell.com/discourse09/readings/EckertLSA2005.pdf>>. [Consulta: 29-4-2011].

INSTITUTO DEL BIEN COMÚN. *Directorio de Comunidades nativas de la Amazonía peruana*. <<http://www.ibcperu.org/noticias/detalle-noticia.php?codigo=252>>. [Consulta: 18-12-2012].

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL. *Diccionario electoral*. Disponible en <[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/gobernabilidad.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/gobernabilidad.htm)>. [Consulta: 20-7-2011].

INSTITUTO NACIONAL DE DESARROLLO DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS - INDEPA. *Propuesta de Mapa Etnolingüístico del Perú*. Lima: INDEPA. Disponible en <<http://www.ins.gob.pe/insvirtual/images/artrevista/pdf/rpmesp2010.v27.n2.a19.pdf>>. [Consulta: 27-8-2012].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *III Censo Nacional Agropecuario. Resultados*. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/BancoCuadros/cuadros.asp?bco=03&dep=00&pro=00&dis=00&cu a=00000023>>. [Consulta: 6-12-2011].

-----, *Encuesta Nacional de Hogares 2001 – IV Trimestre*. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/srienaho/frameEncuesta2.asp>>. [Consulta: 13-1-2012].

-----, *Resultados de la Encuesta Nacional Continua ENCO 2006*. Disponible en <<http://www.inei.gob.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Libro734/Libro.pdf>>. [Consulta: 24-4-2012].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. *Resultados 2010*. Disponible en <[http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=49&lang=es](http://www.inec.gob.ec/cpv/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=49&lang=es)>. [Consulta: 21-1-2012].

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Afiliados a las organizaciones políticas*. Disponible en <<http://200.37.211.165/ORGPOLCALLE/default.aspx>>. [Consulta: 15-8-2012].

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Anteproyecto de Código Electoral*. Disponible en <[http://www.eseg.edu.pe/pdfcodigo/texto\\_ce.pdf](http://www.eseg.edu.pe/pdfcodigo/texto_ce.pdf)>. [Consulta: 25-7-2012].

JURADO NACIONAL DE ELECCIONES. *Ubicación de las mujeres en las listas de candidatos. Elecciones Regionales y Municipales 2006*. Disponible en <[http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2\\_9.pdf](http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/2_9.pdf)>. [Consulta: 16-9-2012].

LANEGRÁ, Iván. Viceministro de Interculturalidad de Perú. Entrevista realizada por Javier Torres Seoane. 21 de marzo de 2013. Disponible en: <<http://www.youtube.com/watch?v=akTuXKC8gIk>>. [Consulta: 24-3-2013].

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. *Democracy Audit: Bolivia 2004*. Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/2004-auditoria.pdf>>. [Consulta: 15-10-2012].

LATIN AMERICAN PUBLIC OPINION PROJECT. *Cultura política de la democracia en Bolivia 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba: 2012. Disponible en <<http://www.vanderbilt.edu/lapop/bolivia/Bolivia-2012-Report.pdf>>. [Consulta: 15-10-2012].

LAZARTE ROJAS, Jorge. *Tras las municipales en Bolivia, ¿un escenario nacional sin partidos?* [Blog Internet]. Bolivia. Disponible en <<http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=bolivia&file=041225>>. [Consulta: 17-11-2012].

MAHONEY, James; y VOM HAUM, Matthias. "Colonial States and Economic Development in Spanish America". En: *Annual Meeting of the American Sociological Association*, (Atlanta, USA, August 2005), p. 18. Disponible en <[http://citation.allacademic.com/meta/p\\_mla\\_apa\\_research\\_citation/1/0/8/2/0/pages108201/p108201-24.php](http://citation.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/0/8/2/0/pages108201/p108201-24.php)>. [Consulta: 19-12-2012].

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA UNIÓN EUROPEA EN BOLIVIA. *Elecciones Generales y Referendos autonómicos. Informe final*. 6 de diciembre de 2009, p. 38. Disponible en <[http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/moe\\_ue\\_informe\\_final.pdf](http://www.eeas.europa.eu/eucom/pdf/missions/moe_ue_informe_final.pdf)>. [Consulta: 26-11-2012].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Informe del Grupo de Trabajo establecido con la Resolución No. 1995/32 de la Comisión de Derechos Humanos: E/CN.4/2000/84*, de 6 de

diciembre de 1999. Disponible en:  
<<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/183fec17742281ae80256889005b642c?Opendocument>>. [Consulta: 22-5-2011].

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías, Doc. UN.E/CN.4/Sub2/476 y Adendas 1 a 6 E/CN.4/Sub2/1983/21 y Adendas 1 a 8. Disponible en <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/es/spdaip.html>>. [Consulta: 4-7-2011].

POZO, Erik. De campesino a ¿indígena? *Revista Ideele*. Junio 2012, Núm. 220. Disponible en: <<http://www.revistaideele.com/ideele/content/de-campesino-%C2%BFind%C3%ADgena>>. [Consulta: 3-7-2012].

SUMIRE, María. Entrevista realizada por Ibis Liulla Torres. Disponible en <[http://gbgm-umc.org/global\\_news/full\\_article.cfm?articleid=4651](http://gbgm-umc.org/global_news/full_article.cfm?articleid=4651)>. [Consulta: 15-8-2012].

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE REGISTROS PÚBLICOS. *Relación de Personas Jurídicas*. Disponible en <[http://www.sunarp.gob.pe/RelacionS\\_01r.asp](http://www.sunarp.gob.pe/RelacionS_01r.asp)> [Consulta: 7-3-2013].

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando. *La circunscripción electoral*. [Blog Internet]. Perú. Disponible en <<http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta/la-circunscripcion-electoral>>. [Consulta: 18-7-2012].

## PORTALES INSTITUCIONALES

Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana  
<http://www.aidesep.org.pe/>

Cámara de Diputados de Bolivia  
<http://www.diputados.bo/>

Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia  
<http://www.cidob-bo.org/>

Congreso de la República del Perú  
<http://www.congreso.gob.pe>

Corte Interamericana de Derechos Humanos  
<http://www.corteidh.or.cr/>

Defensoría del Pueblo de Perú  
<http://www.defensoria.gob.pe>

INFOGOB – Observatorio para la Gobernabilidad (Jurado Nacional de Elecciones)  
<http://www.infogob.com.pe/>

Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos  
<http://www.indepa.gob.pe/>

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia

<http://www.ine.gob.bo>

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador

<http://www.inec.gob.ec/estadisticas/>

Instituto Nacional de Estadística de Guatemala

<http://www.ine.gob.gt/>

Instituto Nacional de Estadística e Informática de Perú

<http://www.inei.gob.pe>

Instituto Nacional de Reforma Agraria

<http://www.inra.gob.bo/>

Jurado Nacional de Elecciones

<http://www.jne.gob.pe>

Ministerio de Cultura de Perú

<http://www.mcultura.gob.pe>

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras de Bolivia

<http://www.agrobolivia.gob.bo/>

Ministry of Justice's Chief Electoral Office's. Nueva Zelanda.

<http://www.electionresults.govt.nz/>

Organismo de Formalización de la Propiedad Informal

<http://www.cofopri.gob.pe/>

Organización Internacional del Trabajo

<http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm>

Organización de las Naciones Unidas

<http://www.un.org/es/>

Órgano Electoral Plurinacional

<http://www.oep.org.bo/>

Tribunal Constitucional de Perú

<http://www.tc.gob.pe>

Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia

<http://www.tribunalconstitucional.gob.bo/>

Superintendencia Nacional de Registros Públicos

<http://www.sunarp.gob.pe>