

# LA TUTELA DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

## EN AMÉRICA LATINA

Coordinadoras  
Gema N. Morales Martínez  
Irma Ramírez Cruz

  
Instituto Electoral del  
Estado de Querétaro

  
INSTITUTO ELECTORAL DE MICHOACÁN

+ Lectura  
GRATIS  
en la nube

  
tirant  
lo blanch



### **Gema N. Morales Martínez**

Gema N. Morales Martínez es Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ) donde preside las Comisiones de Educación Cívica y Participación Ciudadana así como de Asuntos Internacionales.

Es Maestra en Gestión Pública Aplicada y Licenciada en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey con mención honorífica por la misma universidad.

Coordinadora y autora de los libros Voto Nulo en México: Análisis desde lo local (2019), Mecanismos de Participación Ciudadana: Una Experiencia Global (2017) así como de Educación Cívica: Una Experiencia Global (2018), publicados por la editorial Tirant Lo Blanch.

Autora en diversos artículos para revistas y libros en México y otros países; así como ponente en distintos foros sobre democracia, elecciones y participación ciudadana. Creó y supervisa la publicación trimestral Magazin Electoral: Una Experiencia Global, revista digital del IEEQ.

Ha participado como Especialista en Educación Cívica en misiones de observación electoral internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ha sido observadora de diferentes elecciones y mecanismos de democracia directa nacionales e internacionales en América y Europa.

Es Secretaria de Vinculación de la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex-Consejeras Estatales Electorales y miembro de la Red de Politólogas.

@gemamoralesmar

## **ACCESO GRATIS a la Lectura en la Nube**

Para visualizar el libro electrónico en la nube de lectura, envíe junto a su nombre y apellidos una fotografía del código de barras situado en la contraportada del libro y otra del ticket de compra a la dirección:

**ebooktirant@tirant.com**

En un máximo de 72 horas hábiles le enviaremos el código de acceso con sus instrucciones.

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite solo un uso individual y privado



# **La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina**

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la  
Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**  
*Catedrática de Derecho Civil  
de la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de  
Derecho. Instituto Tecnológico  
Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**  
*Presidente de la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos.  
Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la  
Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**  
*Catedrático de Derecho Mercantil  
de la UNED*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil de la  
Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía  
Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**  
*Catedrático de Derecho Internacional de la  
Universidad del Rosario (Colombia) y  
Presidente del Instituto Ibero-Americano de  
La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del  
Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina

Coordinadoras

GEMA N. MORALES MARTÍNEZ  
IRMA RAMÍREZ CRUZ

**tirant lo blanch**

Ciudad de México, 2020

Copyright © 2020

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)

Portada: Sergio Ríos Oviedo.

Colaboración en la edición y/o revisión: Laura Esquivel Santos, Óscar Daniel Corona Morales y Héctor Maqueo González.

“Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de cada autora o autor”.

© Gema N. Morales Martínez  
Irma Ramírez Cruz (Coords.)

© EDITA: TIRANT LO BLANCH  
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO  
Río Tíber 66, Piso 4  
Colonia Cuauhtémoc  
Alcaldía Cuauhtémoc  
CP 06500 Ciudad de México  
Teléfono: +52 1 55 65502317  
[infomex@tirant.com](mailto:infomex@tirant.com)  
[www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)  
[www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-1336-668-5  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

Autoras / Autores

**María del Carmen Alanís Figueroa**

**Gema N. Morales Martínez**

**Andrea Ivanna Gigena**

**Fernando García**

**Alberto García**

**Carlos Camargo**

**Maite de Cea**

**Raquel Caballero de Guevara**

**Claudia Verónica Ágreda**

**Bessy Margoth Nazar Herrera**

**Irma Ramírez Cruz**

**Claudia Arlett Espino**

**Edmar León García**

**Carmelita Sibaja Ochoa**

**María Pérez Cepeda**

**María de Lourdes Rosas Moya**

**María del Mar Trejo Pérez**

**Lottie Cunningham Wren**

**Sara Mabel Villalba**

**Leonor Suárez-Ognio**



# Índice

Presentación .....	11
Prólogo .....	15
VICTORIA TAULI-CORPUZ	
Trascendencia de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Derecho Electoral Regional .....	19
MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA	
Perspectiva comparada de los pueblos indígenas en América Latina .....	33
GEMA N. MORALES MARTÍNEZ	
Los derechos políticos de los indígenas en Argentina: entre la afirmación, la diversidad y la fragmentación .....	69
ANDREA IVANNA GIGENA	
Libre determinación de los pueblos indígenas y democracia intercultural en la Bolivia del Estado Plurinacional .....	87
FERNANDO GARCÍA, ALBERTO GARCÍA y CARLOS CAMARGO	
Derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Chile: un escenario incierto en el corto y mediano plazo .....	121
MAITE DE CEA	
Un mandato constitucional para la protección de la participación política de los pueblos indígenas en El Salvador .....	133
RAQUEL CABALLERO DE GUEVARA	
Una mirada al ejercicio de los derechos políticos de los pueblos mayas en Guatemala .....	145
CLAUDIA VERÓNICA ÁGREDA	
Tutela efectiva de derechos políticos, actuales minorías de pueblos originarios en Honduras .....	163
BESSY MARGOTH NAZAR HERRERA	

<b>Los derechos político-electorales de los pueblos originarios en México: el caso Michoacán.....</b>	<b>167</b>
IRMA RAMÍREZ CRUZ	
<b>Una historia de cosmovisión, en relación a la participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua-México .....</b>	<b>185</b>
CLAUDIA ARLETT ESPINO	
<b>Representación indígena en México y Guerrero.....</b>	<b>193</b>
EDMAR LEÓN GARCÍA	
<b>Sistemas normativos indígenas en Oaxaca. Un reto para la Democracia .....</b>	<b>201</b>
CARMELITA SIBAJA OCHOA	
<b>Desafíos de la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Querétaro.....</b>	<b>209</b>
MARÍA PÉREZ CEPEDA	
<b>Derechos político-electorales de las comunidades indígenas en Yucatán: entre tradiciones e instituciones .....</b>	<b>215</b>
MARÍA DE LOURDES ROSAS MOYA y MARÍA DEL MAR TREJO PÉREZ	
<b>La tutela de los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua.....</b>	<b>221</b>
LOTTIE CUNNINGHAM WREN	
<b>Paraguay: obstáculos para la participación electoral de los pueblos indígenas .....</b>	<b>235</b>
SARA MABEL VILLALBA	
<b>Derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas .....</b>	<b>251</b>
LEONOR SUÁREZ-OGNIO	
<b>Índice de autoras y autores.....</b>	<b>263</b>

# Presentación

Los pueblos indígenas representan la construcción cultural, social y multiétnica del mundo. Su existencia nos recuerda las raíces que preservan nuestros orígenes y de las cuales somos mestizaje. Sus lenguas, usos, costumbres constituyen una riqueza cultural que debe ser distinguida, respetada y preservada en todas las naciones, con emisión de instrumentos jurídico-normativos que reconozcan su especificidad y garanticen el respeto a sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En la actualidad, la UNESCO indica que la población indígena oscila entre los 370 y 500 millones de personas, esto es, cerca del 7% de la población mundial, las cuales hablan alrededor de 7,000 lenguas. A pesar de su trascendencia internacional, la realidad contemporánea evidencia una marginación, discriminación, explotación, violaciones, entre otros aspectos de los cuales han sido objeto.

Los pueblos indígenas viven en un constante estado de amenaza y vulnerabilidad ante la dificultad que representa superar la exclusión histórica de la cual han sido objeto, y lograr el respeto pleno de sus formas culturales y de organización social y política. Por décadas han sido testigos de los retrocesos en el reconocimiento de sus facultades, así como de los avances que se han hecho tanto a nivel nacional como internacional con el fin de preservar su identidad y hacer valer sus derechos.

Por mencionar algunos ejemplos, encontramos la adopción de instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, el instrumento más significativo por ser el que rige a nivel internacional en materia indígena; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) en 2007 y, a nivel regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2016. También, la creación del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas en el 2000; del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007, así como de la figura del relator especial de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Y, de manera simbólica, la

proclamación del 2019 como el Año Internacional de las Lenguas Indígenas, entre otros.

Por su parte, México también ha trazado un camino importante en la materia. Además de ratificar los instrumentos mencionados, a nivel nacional, el artículo 2 de la Constitución Política reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía y libre determinación y, a nivel estatal, se han creado leyes en materia de protección y reconocimiento indígena. Del mismo modo, México se ha caracterizado por ser un participante y promotor activo de la aprobación de estos mecanismos en el ámbito internacional.

Año con año, los esfuerzos de los diferentes actores internacionales y nacionales incrementan. Empero, queda un largo camino por recorrer para asegurar que, efectivamente, se ejecuten las herramientas instituidas y, en consecuencia, se superen las barreras constitucionales, legales y culturales que impiden el reconocimiento del pluralismo jurídico que debe imperar en los contextos multiculturales de los distintos países de América Latina.

Es importante mencionar que en los países latinoamericanos la situación de los pueblos indígenas no es análoga. Si bien se parte de procesos históricos similares, como la etapa independentista y la institución de nuevos estados libres e independientes, el desarrollo del reconocimiento de estos pueblos ha sido dispar en cada nación. En muchos países se reprodujeron las mismas prácticas coloniales con un reconocimiento marginal de los pueblos originarios, haciéndolos transitar de la aculturación colonial a la transculturación constitucional para lograr la adopción de principios liberales. La afirmación de varios Estados como naciones pluriculturales suele formar parte de discursos políticos y buenas intenciones, con la aplicación de medidas y paliativos que no garantizan derechos específicos de esta población.

Uno de los mayores desafíos en el ámbito es acatar y hacer valer el derecho internacional, pero también respetar el ordenamiento jurídico nacional. En muchos de los casos presentados en esta obra, somos testigos del panorama de incertidumbre de los pueblos indígenas, quienes, ante la falta de una efectiva representación y protección, carecen de interés en ser parte del aparato social, político y electoral. Lo anterior lleva a estos pueblos a conducirse bajo una dinámica

marginal, amenazando su identidad cultural, así como la identidad nacional.

Al respecto, esto nos presenta otro gran desafío: la paulatina desaparición de las lenguas indígenas. Cabe destacar que, de acuerdo con el Banco Mundial, las lenguas indígenas son un elemento clave para preservar y compartir los conocimientos relacionados con aspectos tales como el medio ambiente, la agricultura, el clima, la etnobotánica, entre otros. No sólo eso, sino que encarnan un sistema de conocimiento ancestral, el cual nos ha dado un sentido de pertenencia cultural y social, fundamental para la defensa de la comunidad.

Es así que este libro surge ante la necesidad de promover la preservación, el respeto y el empoderamiento de los pueblos indígenas, ya que no sólo representan la diversidad internacional, sino que también conforman la identidad nacional que nos distingue como sociedad. Igualmente, se hace un mayor énfasis en sus derechos político-electorales, en sus sistemas normativos y sus procedimientos de elección, que son referentes importantes sobre la inclusión, el respeto a la libre determinación, representación política, democracia e institucionalidad indígena de un país.

La presente obra busca recopilar y compartir experiencias de los diferentes países de América Latina, visibilizar la situación actual de los derechos político-electorales de los pueblos originarios en el continente con el fin de reflejar la importancia de una mirada alterna de democracia que favorezca la autodeterminación y el autogobierno, así como crear conciencia en la sociedad y empoderar a estos pueblos para que ejerzan una mayor participación en la vida política de su país y del continente.

Son 10 los países que se suman a este compendio por parte de autores que comparten su experiencia en el tema: Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú, con la colaboración de miembros de la academia, organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como autoridades electorales. Asimismo, se expone una investigación documental respecto de la situación que guardan diversos países de la región sobre este tema, entre ellos: Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Además, México comparte 5 experiencias locales, derivadas de las acti-

vidades que en nuestro país se han venido desarrollando de acuerdo con las particularidades de las diferentes entidades federativas. Es así como, en total, encontramos 16 enriquecedores ensayos.

Queremos agradecer y destacar la participación de la Sra. Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, quien prologa esta obra, y a la Mtra. María del Carmen Alanís Figueroa quien aporta las palabras preliminares abordando la trascendencia de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Derecho Electoral Regional.

La lucha por el reconocimiento de sus derechos ha requerido años de esfuerzo y activismo para cambiar gradualmente la realidad con la emisión de instrumentos nacionales e internacionales que promuevan la integración de los pueblos originarios, lo que ha llevado a que muchas naciones en América Latina asuman su condición pluricultural y establezcan en su marco jurídico el respeto a las formas de organización social, económica, política y cultural de la población originaria.

Este libro pretende brindar un mayor conocimiento sobre el acontecer del panorama regional, crear conciencia sobre el estatus actual de los pueblos indígenas y su trascendencia para el devenir internacional y, de alguna forma, dar una voz a aquellos que, por diferentes circunstancias, han sido desatendidos.

Que esta obra contribuya en la tutela y salvaguarda de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en América Latina; que sea de utilidad para quien la tenga en sus manos.

# Prólogo

VICTORIA TAULI-CORPUZ<sup>1</sup>

En las últimas décadas, los pueblos indígenas a lo largo de América Latina han realizado grandes esfuerzos para obtener en sus respectivos países reformas constitucionales, legislativas e institucionales que reconozcan oficialmente su existencia y sus derechos sobre sus tierras, culturas, idiomas y formas de organización social y política, entre otros. En gran medida, los pueblos indígenas de la región se han valido de los avances en el derecho internacional que han promovido los derechos de los pueblos indígenas a nivel de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Estos avances internacionales, que comprenden normas, instrumentos y jurisprudencia, se deben, a su vez, a las acciones emprendidas por el movimiento indígena internacional, en el que han participado activamente los pueblos indígenas de la región latinoamericana, para conseguir que la comunidad internacional se preocupara de la situación de derechos humanos de los pueblos indígenas.

Los instrumentos internacionales como el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales de 1989, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada por la Asamblea General en 2007, y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas aprobada por la OEA en 2016, así como las resoluciones y jurisprudencia de órganos universales y regionales de supervisión de tratados de derechos humanos, constituyen un amplio *corpus iuris* que puede y debe orientar las medidas concretas a adoptar por los Estados de la región para garantizar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas.

Pese a los avances legales, los pueblos indígenas se enfrentan a desafíos considerables para lograr que estos desarrollos normativos y jurisprudenciales nacionales e internacionales se traduzcan en ver-

---

<sup>1</sup> Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

daderas transformaciones de sus realidades, marcadas por una larga historia de colonización, discriminación y exclusión. Entre estos desafíos se encuentra la participación política de los pueblos indígenas, ya sea en los procesos electorales nacionales, en las estructuras e instituciones políticas estatales o mediante sus propios modelos de elección de autoridades políticas representativas basados en sus propios usos, costumbres y valores culturales y sus propias formas de autogobierno.

La presente obra, *La tutela de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas en América Latina*, es un importante aporte para la comprensión de los avances y desafíos existentes para el reconocimiento y garantía efectiva de los derechos de los pueblos indígenas. La diversidad de realidades nacionales reflejadas en esta publicación expone los vacíos y divergencias en la interpretación y aplicación de las normas internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas en toda la región. Aunque, en algunos países se pueden apreciar importantes avances en estos derechos, gracias a la vitalidad y fortaleza de los propios pueblos indígenas, sus culturas, autoridades y formas de organización política, resulta evidente que aún queda un largo camino por recorrer para que los pueblos indígenas puedan gozar plenamente de sus derechos a la participación política y hacer efectivas sus propias estructuras, instituciones y modelos de participación política, autogobierno y libre determinación.

En el curso de mi mandato como Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas he podido constatar esta situación en mis visitas oficiales a varios países de la región y en el marco de comunicaciones oficiales y otros intercambios de información con gobiernos, pueblos indígenas y otros actores. En mis informes de país he resaltado la necesidad de que los Estados garanticen la adecuada participación de los pueblos indígenas en la vida política nacional, si así lo desean, y que promuevan y fortalezcan la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales, incluyendo mediante sus propias candidaturas independientes, la elección de sus propias autoridades conforme a sus usos y costumbres y el acceso a procesos de justicia electoral. Asimismo, he recomendado que los Estados respeten y promuevan los sistemas de gobierno, autonomía y las autoridades propias de los pueblos indígenas, incluyendo sus sistemas jurídicos y estructuras políticas representativas. En ese sentido, he recomendado el establecimiento de canales de diálogo, coordinación y colaboración

entre los Estados y las autoridades e instituciones autonómicas indígenas<sup>2</sup>.

Quisiera destacar que, además del disfrute de los derechos de participación política de los pueblos indígenas en pie de igualdad con otros sectores de la población, se deben tener en cuenta las dimensiones colectivas de estos derechos para los pueblos indígenas. La Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos reconoce el derecho de los pueblos indígenas a “conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado” (artículo 5). De igual manera, los pueblos indígenas deben poder participar en los procesos de adopción de decisiones de los Estados y de otros agentes, en particular en los asuntos que afecten sus derechos, “por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener sus propias instituciones de adopción de decisiones” (artículo 18). Estos elementos, así como el respeto a los derechos de libre determinación de los pueblos indígenas y de consulta y consentimiento libre previo e informado conforme a los artículos 3 y 19 de la Declaración, también deben formar parte de las medidas y acciones encaminadas a garantizar los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.

Es mi esperanza que, mediante la presente obra, se fomente un mayor intercambio de ideas y experiencias en la región para promover los derechos político-electorales de los pueblos indígenas. La garantía de esos derechos sería un paso fundamental para hacer realidad los principios y derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y otros instrumentos internacionales que promueven una nueva relación entre los pueblos indígenas y los Estados basada en la igualdad, el respeto y la no discriminación.

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, los informes de la Relatora Especial sobre sus visitas a: México (A/HRC/39/17/Add.2), párrs. 110-113; Guatemala (A/HRC/39/17/Add.3), párr. 103; Ecuador (A/HRC/42/37/Add.1), párrs. 91-92.



## PALABRAS PRELIMINARES

# Trascendencia de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en el Derecho Electoral Regional

MARÍA DEL CARMEN ALANÍS FIGUEROA

## PRESENTACIÓN

La presente obra colectiva representa un esfuerzo interinstitucional serio, necesario y vigente. Agradezco a las Coordinadoras Gema N. Morales Martínez e Irma Ramírez Cruz, brindarme la oportunidad de participar.

El reconocimiento formal de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas, podríamos afirmar que es un tema prácticamente resuelto, sin embargo, el ejercicio pleno y tutela de estos derechos, es una asignatura pendiente en la región. Los derechos a la participación y representación política de las personas indígenas no se ejercen en igualdad de condiciones. Nos encontramos con modelos jurídicos que mantienen al margen la cosmovisión y los sistemas normativos indígenas, y lo peor, que la representación en los espacios de toma de decisión, siguen siendo efímeros y limitados.

Es por esto que la presente obra, a partir de un método comparado de las distintas formas de regulación de los derechos políticos de las personas indígenas en la región, nos da la oportunidad de adentrarnos en el tema y conocer las realidades de cada Estado participante. Asimismo, nos presenta oportunidades de hacer estudios de caso para definir una agenda regional que ponga fin a las prácticas discriminatorias y excluyentes.

El derecho electoral indígena es un tema que no ha sido de fácil comprensión en nuestra región y en nuestro ámbito. Pero mucho menos lo será si no tenemos como punto de partida y como esencia de nuestro *corpus juris* regional, a la *Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas*.

La historia las personas indígenas en América y en nuestro país es una historia de opresión. Han sido y son víctimas de un colonialismo rampante que las despojó de sus tierras, recursos naturales y forma de vida; fueron relegadas y discriminadas; se buscó a toda costa destruir toda manifestación que se relacionara con “lo indígena”.

Los procesos independentistas no mejoraron su situación; por el contrario, las nuevas naciones emancipadas de las potencias coloniales europeas buscaron su asimilación forzada. Las políticas públicas buscaron invisibilizar cualquier manifestación indígena.

La exclusión también se dio en el ámbito político. A pesar de la existencia de instituciones propias y la elección de autoridades de acuerdo a los sistemas normativos indígenas, durante mucho tiempo se les negó el reconocimiento oficial. Mucho menos si se trataba de representación en los ámbitos legislativo y ejecutivo.

A pesar de más de 500 años de explotación, genocidio, discriminación y exclusión, la cosmovisión indígena, si bien con modificaciones, ha sobrevivido hasta nuestros tiempos y hoy, más que nunca, han surgido movimientos que buscan reivindicarla.

En el ámbito internacional basta recordar los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que dio lugar al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y el Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas, que tuvo como resultado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el sistema interamericano de derechos humanos también ha habido avances. En 1990 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos creó la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Su objeto es brindar atención a los pueblos indígenas de América, que se encuentran especialmente expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad, así como fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en el área.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> <http://www.oas.org/es/cidh/indigenas/mandato/funciones.asp>

Y no fue sino hasta el 14 de junio de 2016 que se aprobó finalmente la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

## ANTECEDENTES

La situación de los pueblos indígenas siempre ha sido una preocupación de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde 1948 en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, emitida simultáneamente a la Declaración Interamericana de los Derechos y Deberes del Hombre, se incluyó un artículo sobre obligaciones de los Estados y derechos de los indígenas. En particular para amparar la vida, la libertad y la propiedad, defenderlos del exterminio, resguardándolos de la opresión y la explotación, protegiéndolos de la miseria y suministrándoles adecuada educación (artículo 39.1).

Además de recomendar medidas para preservar, mantener y desarrollar el patrimonio de los indios o de sus tribus (39.2), la Carta de Garantías Sociales establecía la creación de instituciones o servicios para su protección y, en particular, para hacer respetar sus tierras, legalizar su posesión y evitar la invasión de tales tierras por parte de extraños (39.3).

Los esfuerzos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos iniciaron en 1971, al considerar que los pueblos indígenas tenían derecho a una protección legal especial debido a las severas discriminaciones que habían sufrido, por lo que hizo un llamado a los Estados miembros a implementar las recomendaciones hechas por las Conferencias Interamericanas e Indianistas y, en especial, las provisiones del Artículo 39 de la Carta Interamericana de Garantías Sociales.

Asimismo, en 1972 aprobó la resolución *La Protección Especial para las Poblaciones Indígenas. Acción para combatir el racismo y la discriminación racial*, en la cual afirmó que, por razones históricas, principios morales y humanitarios, proteger especialmente a las poblaciones indígenas es un compromiso sagrado de los Estados.

Este proceso de reconocimiento de la autonomía indígena dio lugar a que el 27 de febrero de 1997, la Comisión aprobara el Proyecto

de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que sirvió de base para las negociaciones.

La primera reunión de expertos tuvo lugar en Washington, en febrero del año 1999 y, en noviembre del mismo año, la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA convocó a una Reunión de un Grupo de Trabajo establecido para continuar el análisis del Proyecto de Declaración Americana.

Fueron necesarios 17 años para lograr los consensos necesarios para la aprobación definitiva de la Declaración, lo cual ocurrió en junio en Santo Domingo, en donde se reunió la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, gracias a los buenos oficios del entonces Embajador de México ante la Organización de Estados Americanos, Dr. Emilio Rabasa Gamboa y el Presidente del Grupo de Trabajo, el Embajador Diego Pary Rodríguez.

Al respecto, en el marco de su aprobación, Héctor Huertas, abogado y líder indígena panameño del pueblo Guna, consideró que: *La OEA cumplió con una deuda histórica con los pueblos indígenas que habitan desde Alaska hasta Tierra del Fuego.*

También estuvo presente Adelfo Regino Montes, abogado y líder indígena mexicano del pueblo Mixe de Oaxaca, quien expresó que se trata de un hito histórico de las Américas y constituye un gran avance en el reconocimiento de los derechos fundamentales colectivos de los indígenas.

Independientemente de que más adelante me referiré a aspectos puntuales de la Declaración, para mí uno de los avances significativos es que en su diseño toma como eje transversal la cosmovisión indígena.

## EL SISTEMA JURÍDICO INDÍGENA COMO PRODUCTO DE SU COSMOVISIÓN

Cuando nos ocupamos de asuntos relacionados con derechos de los pueblos y comunidades indígenas, escuchamos que se debe tomar en cuenta su propia cosmovisión. Pero ¿por qué es importante?

La cosmovisión no es un atributo exclusivo de las comunidades indígenas. Cada cultura desarrolla su cosmovisión propia. Se cons-

tituye con “la diversidad de actos mentales que producen o inhiben, dirigen, configuran, condicionan, intensifican o disminuyen, inducen o modifican la acción humana”.<sup>2</sup>

La cosmovisión:

- Se crea a través de la tradición cultural.
- Es un acervo intelectual creado, compartido, transmitido y modificado socialmente.
- Compuesta por representaciones y formas de acción, en la cual se desarrollan ideas y pautas de conducta, con las cuales los miembros de una sociedad hacen frente individual o colectivamente, de manera mental o exteriorizada, a las distintas situaciones que se presentan en la vida.<sup>3</sup>

Pero ¿por qué la cosmovisión es determinante para la solución de un conflicto jurídico?

El derecho, al igual que la cosmovisión, es un producto social. La cosmovisión se integra con la visión del mundo que tienen un conjunto de individuos agrupados socialmente. Por tanto, el derecho y sus normas atienden a esa forma de visión del mundo y sus fenómenos.

En este sentido, un sistema jurídico es efectivo para la resolución de conflictos sociales en la medida en que se ajuste a la cosmovisión de la comunidad en la cual se originó el conflicto social.

Esto es, el derecho debe atender a las particularidades conceptuales de la comunidad para resolver adecuadamente el problema social que se presenta.

De acuerdo con López Austin, la cosmovisión es “un hecho histórico de producción de procesos mentales inmerso en discursos de muy larga duración, cuyo resultado es un conjunto sistémico de coherencia relativa, constituido por una red colectiva de actos mentales, con la

---

<sup>2</sup> López, A. *La Cosmovisión de la Tradición Mesoamericana*, Arqueología Mexicana, Edición Especial junio de 2016, No. 68, p. 16.

<sup>3</sup> López, A. y López, L. *El pasado indígena*, Fondo de Cultura Económica, México, 2014, p. 67.

que una entidad social, en un momento histórico dado, pretende aprehender el universo en forma holística”.<sup>4</sup>

En este sentido, la cosmovisión es la forma particular en que una persona individual y colectiva interactúa con su entorno, con base en sus percepciones.

Para explicarlo mejor me remito al término acuñado por Immanuel Kant, en su libro *Crítica del juicio: Weltanschauung*<sup>5</sup> o “visión del mundo”. Cosmovisión es la forma en que un grupo social, más o menos homogéneo, entiende su entorno y se relaciona con él. Este entendimiento es dinámico, evoluciona con el paso del tiempo y se nutre de la interacción humana.

Por ello, la cosmovisión indígena no es la misma ahora que antes de la conquista. Se ha visto influenciada desde la Colonia y después de los procesos de independencia. Sin embargo, ha conservado un núcleo duro que la distingue y diferencia de su entorno.

Todo esto tiene relación con el tema que nos reúne aquí, porque en el diseño de los tratados internacionales de derechos de los pueblos y comunidades indígenas se les reconoce una cosmovisión propia, del mismo rango que cualquier otra, lo cual hace necesario un marco jurídico adecuado que se adapte a sus sistemas normativos.

Así, se abandona la concepción que imperó durante el siglo XIX y la mayor parte del siglo XX, que se consideró a los pueblos originarios como atrasados, que requerían de apoyo para integrarlos a la modernidad (asimilacionismo o integracionismo), para ahora reconocerles el carácter de pueblos, con particularidades propias, producto de su cosmovisión.

A lo largo de las negociaciones de la Convención Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas estuvieron presentes representaciones de los pueblos originarios de todo el continente, lo cual permitió incorporarlos. El gran avance de la Convención es, precisamente, que en su diseño se tomaron en cuenta, tanto la cosmovisión como las

---

<sup>4</sup> Cfr. López, A. *Sobre el concepto de cosmovisión*, en Gámez Espinoza, Alejandra y López Austin, Alfredo, *Cosmovisión mesoamericana. Reflexiones, polémicas y etnografías*, Fondo de Cultura Económica, México, 2016.

<sup>5</sup> Welt: mundo, Anschauung: visión.

instituciones propias que son comunes a todos los pueblos originarios de las Américas.

Para dar cuenta de los avances de la declaración, me basaré en la teoría de la comunalidad, creada por intelectuales indígenas con el fin de sistematizar la cosmovisión propia de los pueblos y comunidades indígenas de México.

## MATERIALIZACIÓN DE LA LIBRE DETERMINACIÓN O TEORÍA DE LA COMUNALIDAD

El ejercicio material del derecho constitucional y convencional a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas ha sido conceptualizado por diversos intelectuales indígenas como la *teoría de la comunalidad*.

La comunalidad (modo de vida comunal) es un sistema de vida muy semejante que tiene su origen en la antigua matriz civilizatoria mesoamericana, que comparten la mayoría de los pueblos y comunidades indígenas de nuestro país, que sólo se diferencia en sus expresiones por los avatares históricos únicos que han atravesado cada comunidad y región.<sup>6</sup>

La *comunalidad* es la forma en la cual los pueblos indígenas entienden el ejercicio de la autodeterminación en sus comunidades, y el diseño que éstos se han dado al interior.<sup>7</sup>

Conforme a Floriberto Díaz Gómez, los elementos de la *comunalidad* son los siguientes:<sup>8</sup>

- *La Tierra, como Madre y como territorio.*
- *El consenso en Asamblea para la toma de decisiones.*
- *El servicio gratuito, como ejercicio de autoridad.*

---

<sup>6</sup> Rendón, J. J. *La comunalidad. Modo de vida en los pueblos indios*. México, 2003. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, p. 33.

<sup>7</sup> Cfr. Díaz, F. *Comunalidad, energía viva del pensamiento mixe*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, colección la Pluralidad Cultural en México, núm. 14, pp. 34-40.

<sup>8</sup> Ídem. p. 40.

- *El trabajo colectivo, como un acto de recreación.*
- *Los ritos y ceremonias, como expresión del don comunal.*

En este mismo sentido, Juan José Rendón Monzón considera que los elementos fundamentales son:

- El territorio comunal.
- El trabajo comunal.
- El poder político comunal.
- La fiesta comunal.
- La asamblea comunal.<sup>9</sup>

Ahora revisemos cómo se recogen los elementos fundamentales de la comunalidad en la Declaración y su trascendencia.

## LOS DERECHOS ESPECÍFICOS Y LA DECLARACIÓN AMERICANA

El reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas ha ido adquiriendo presencia en el derecho internacional de los derechos humanos hasta llegar a generar planteamientos novedosos, tales como el reconocimiento a los derechos humanos colectivos.<sup>10</sup>

Stavenhagen sostiene que “existen derechos humanos individuales, que sólo se pueden disfrutar en comunión con otros, lo que significa que, para efectos de derechos humanos el grupo involucrado se convierte en sujeto de los mismos por derecho propio”.<sup>11</sup>

La titularidad colectiva de los derechos indígenas tiene sustento en la relación que guardan los pueblos con sus territorios. No se trata

---

<sup>9</sup> Rendón Óp. cit. supra, pp. 39-44.

<sup>10</sup> García, P. y Surrallés, A. *Antropología de un Derecho. Libre determinación territorial de los pueblos indígenas como derecho humano*, p. 18, consultable en <http://bit.ly/2cuOqZt> (05.09.16).

<sup>11</sup> Stavenhagen, R. *Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas*, en Bastos, Santiago (Compilador), *Multiculturalismo y futuro en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Flacso, 2008.

de una relación individual de propiedad,<sup>12</sup> sino un vínculo colectivo entre la tierra y el colectivo.

Esta concepción irradia a toda la cosmovisión indígena: la titularidad de los derechos corresponde, en principio, a la comunidad, al colectivo y no al individuo, como sucede tradicionalmente en el derecho.

Por tanto, la adecuada protección de los derechos indígenas requiere reconocer que corresponden, en primer término, a la colectividad.

En este sentido, el artículo VI de la Declaración establece que:

Los pueblos indígenas tienen derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

La recepción en el derecho internacional y, por tanto en el nacional, de la forma en la cual el derecho indígena reconoce los derechos colectivos resulta fundamental para su protección, sobre todo de su territorio.

Este reconocimiento va de la mano con el otorgamiento de personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, como titulares de sus derechos colectivos.

El artículo IX de la Declaración establece que:

Los Estados reconocerán plenamente la personalidad jurídica de los pueblos indígenas, respetando las formas de organización indígenas y promoviendo el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en esta Declaración.

En el pasado, los pueblos indígenas fueron despojados de sus tierras porque el sistema jurídico vigente únicamente reconocía la propiedad individual y no la comunal, mucho menos que una comunidad indígena tuviera personalidad jurídica para defender su territorio.

Y es un asunto que ha cobrado actualidad. Prueba de ello son los asuntos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el caso de los Pueblos Kaliña y Lokono contra Surinam, se violó el derecho a la propiedad comunal, lo cual derivó en la emisión de títulos de propiedad a personas no indígenas y el otorgamiento de

---

<sup>12</sup> Un derecho subjetivo del cual una persona es titular.

concesiones para la realización de operaciones mineras en sus territorios ancestrales.

Por su parte, en el caso de los pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano contra Panamá se consideró violado el derecho de propiedad comunal por el despojo de sus territorios para la construcción de una represa hidroeléctrica en la zona del Alto Bayano.

Otro caso emblemático y muy visible, a causa del lamentable asesinato de la hondureña Berta Cáceres, ambientalista y líder indígena, quien encabezaba un movimiento contra la construcción de la represa hidroeléctrica Agua Zarca, en el río Gualcarque, considerado por el pueblo indígena Lenca como sagrado y vital para su subsistencia.

En nuestro país también existen algunos ejemplos, como el territorio sagrado de Wirikuta del pueblo Wixárikas (Huichol) en San Luis Potosí o la construcción de una presa en territorio del pueblo Yoeme (Yaqui) en Sonora.

### *Libre determinación y autonomía*

La piedra angular de los derechos indígenas es la libre determinación o autodeterminación, que, de acuerdo con James Anaya, es la facultad que tienen los pueblos indígenas de organizar y dirigir su vida interna, de acuerdo a sus propios valores, instituciones, y mecanismos, dentro del marco del Estado del cual forman parte.

La libre determinación se encuentra reconocida en el artículo III:

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

La libre determinación es el presupuesto indispensable para el pleno ejercicio de los derechos indígenas, así como la base de un conjunto de derechos específicos, que garantizan su desarrollo de acuerdo a su cosmovisión.

El reconocimiento a la libre determinación crea un espacio óptimo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, pues el sistema jurídico reconoce la aplicación del derecho indígena en esos

ámbitos, siempre que sus normas se ajusten a lo establecido por la constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Bajo esta cobertura autonómica, las comunidades indígenas están en condiciones de normar las relaciones sociales de acuerdo a sus instituciones, con el fin de alcanzar un desarrollo pleno acorde con su cosmovisión.

Uno de los derechos específicos más importantes es el derecho al autogobierno.

### *Derecho al autogobierno*

El artículo XXI de la Declaración, en el párrafo 1, prevé las bases generales del autogobierno:

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

El derecho al autogobierno implica, en primer término, la elección de los gobernantes mediante los sistemas normativos indígenas *vigentes* en la comunidad de que se trate.

Si bien pueden existir diferencias, hemos podido comprobar que la elección de las autoridades en las comunidades indígenas, en lo general, se hace en la asamblea general comunitaria de cada población.

El artículo XXI.1 de la Declaración establece que el derecho a la autonomía comprende tanto la elección de sus autoridades como la disposición de medios para el financiamiento de sus funciones autónomas.

El párrafo segundo del artículo citado desarrolla el contenido del derecho a la autonomía y al autogobierno, que garantiza tanto la elección de sus autoridades comunales como la participación política, para acceder y participar plena y efectivamente como pueblos en todas las instituciones y foros nacionales, incluyendo los cuerpos deliberantes.

Este es un tema pendiente en la agenda nacional, pues fue hasta el Proceso Electoral Federal de 2018, cuando el INE estableció una cuota indígena de 12 de los 28 distritos clasificados como indígenas

en la cartografía electoral federal y, posteriormente, el Tribunal Electoral determinó que serían 13 distritos con 60% o más de población indígena. El ejercicio pleno de los derechos de representación y de participación política indígena se ha visto muy limitado.

La Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas amplía el ámbito de participación política de los pueblos y comunidades indígenas en la vida nacional. No la limita a la vida interna de las comunidades, sino que establece que debe trascender a los ámbitos de toma de decisiones del ejecutivo y legislativo, para el establecimiento de políticas públicas con perspectiva intercultural.

Al respecto, Álvaro Pop, presidente del Foro Permanente de la ONU sobre Cuestiones Indígenas, ha considerado que las democracias electorales en América Latina han relegado la participación de los pueblos indígenas al ámbito municipal, sobre todo en lo rural, reduciendo su capacidad de acción a nivel nacional en la construcción de la nación y del Estado.

Y esta es precisamente la trascendencia de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en la materia electoral: la perspectiva intercultural en el juzgador, indispensable para respetar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas para garantizar que su desarrollo económico, social y cultural, se lleve a cabo de acuerdo a su propia cosmovisión.

La resolución de impugnaciones de elecciones realizadas conforme al derecho indígena ha requerido un proceso de deconstrucción del paradigma jurídico al que estamos habituados, para comprender las particularidades de las instituciones del derecho indígena.

## CIERRE

Cuando las autoridades resuelvan casos relacionados con elecciones en comunidades indígenas, deben respetar las instituciones jurídicas producto de su cosmovisión y no imponer reglas propias de las elecciones por el sistema de partidos. Se debe desentrañar la problemática del asunto mediante herramientas que atiendan a las especificidades culturales del caso, como los dictámenes antropológicos.

Sobre todo, por los riesgos que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas en sus tierras y territorios ancestrales como resultado del neoextractivismo, tal como se ha evidenciado en distintos foros indígenas, como el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas y la Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En la medida en que nuestras resoluciones se emitan con una perspectiva intercultural, que respete la elección de las autoridades tradicionales mediante los sistemas normativos indígenas, permitirá fortalecer la vida comunal de los pueblos indígenas, quienes estarán en mejores condiciones para proteger sus tierras y recursos naturales.

Aprobada la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, corresponde ahora su incorporación inmediata a nuestro derecho nacional, como parte del *soft law* aplicable, sumémosla a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, a fin de que sea parte de este *corpus juris* que sustente las actuaciones judiciales, políticas y gubernamentales con perspectiva intercultural.



A) PAÍSES LATINOAMERICANOS

# Perspectiva comparada de los pueblos indígenas en América Latina

GEMA N. MORALES MARTÍNEZ<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

En el marco regional, cada Estado es responsable de la normativa que emite en materia indígena. Empero, a nivel internacional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es el instrumento que rige los derechos de los pueblos indígenas. En este sentido, su efectividad depende del compromiso de los Estados.

En la siguiente tabla se muestran los países que han ratificado el Convenio al día de hoy. Como se puede apreciar, América, específicamente América Latina, es la región en la que más ratificaciones se han hecho. Las razones no son concretas, pues diversos factores intervienen, pudiendo ser la fuerte presencia e influencia de pueblos indígenas; el marco jurídico construido desde la OEA y en torno a los valores de la misma; los compromisos nacionales adquiridos, entre otros.

Ratificaciones por continente	
<b>África</b>	República Centroafricana
<b>América</b>	Argentina
<b>América</b>	Bolivia
<b>América</b>	Brasil
<b>América</b>	Chile
<b>América</b>	Colombia

---

<sup>1</sup> Hago un especial agradecimiento a Laura Esquivel Santos por su valioso apoyo en la investigación documental para este ensayo.

<b>Ratificaciones por continente</b>	
<b>América</b>	Costa Rica
<b>América</b>	Dominica
<b>América</b>	Ecuador
<b>América</b>	Guatemala
<b>América</b>	Honduras
<b>América</b>	México
<b>América</b>	Nicaragua
<b>América</b>	Paraguay
<b>América</b>	Perú
<b>América</b>	Venezuela
<b>Asia</b>	Nepal
<b>Europa</b>	Dinamarca
<b>Europa</b>	Holanda
<b>Europa</b>	Noruega
<b>Europa</b>	España
<b>Oceanía</b>	Fiyi

*Fuente:* Información de la Organización Internacional del Trabajo

No obstante, también observamos un escenario distinto en donde hay países americanos, como Cuba, Haití, Panamá, República Dominicana y Uruguay que no lo ratificaron y, por lo tanto, no está en vigor el Convenio 169 de la OIT. Estas naciones, internamente, presentan condiciones particulares en cuanto al trato y reconocimiento de los pueblos indígenas, de las cuales se hablará más adelante.

Dada la importancia de incluir la situación actual en materia de los derechos político-electoral de los pueblos indígenas que conforman América Latina para el desarrollo de esta obra, se decidió elaborar una investigación documental que tomara en cuenta a aquellos países que, por diferentes circunstancias, no pudieron ser partícipes.

Este ensayo recopila las experiencias de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, República Dominicana, Uru-

guay y Venezuela, las cuales se abordan a partir de tres subtemas: características generales de los pueblos indígenas, situación histórica y situación actual; igualmente, toma en cuenta la representación política y las condiciones presentes de estos pueblos en sus respectivos países.

Se realiza una exploración, considerando los factores históricos, políticos, sociales, culturales y demográficos que han influido para el avance, o no, en el reconocimiento, protección y participación de los pueblos indígenas de América Latina respecto de sus derechos político-electorales.

Asimismo, es importante mencionar que Cuba, Haití y República Dominicana son casos excepcionales. Su participación se vio limitada pues son países que, actualmente, no tienen registro de la existencia, identificación o reconocimiento de pueblos indígenas en sus territorios. Si bien sí existieron en alguna época, muchos pueblos desaparecieron como consecuencia de los procesos de colonización y de la evolución de la urbanización. Así, a pesar de que hoy no existen estos pueblos propiamente dichos, la conformación poblacional de estos países y, en general de toda América Latina, se caracteriza por ser multiétnica y ser resultado de la combinación de distintos elementos raciales.

### *Tabla general*

A fin de tener un contexto general de los sujetos de esta investigación se consideró pertinente la realización de esta tabla, la cual toma en cuenta las mismas secciones para cada uno de los países. Su objetivo es servir como una fuente analítica y comparativa sobre la situación actual de los pueblos indígenas, así como para lograr un mayor acercamiento y una mejor comprensión del rumbo que han tomado dichas naciones en el tema que nos atañe.

Países	Reconocimiento indígena en la Constitución <sup>2</sup>	Normativa para cuota indígena en el gobierno	Representación en el gobierno <sup>3</sup>	¿Hay población indígena actualmente?	Compromisos internacionales en la materia <sup>4</sup>
Brasil	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	No	No	Sí	Sí
Cuba	No	No	No	No	Sí
Ecuador	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Haití	No	No	No	No	Sí
Panamá	Sí	No	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	No	No	No	Sí
Uruguay	No	No	No	Sí	Sí
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia.

## Desarrollo de la investigación

### 1. BRASIL

#### *Características generales*

De acuerdo con información del último censo, en 2010, realizado por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), en Brasil hay una población de 817,963 personas indígenas, las cuales corresponden a cerca del 0.5% de la población.

En Brasil, se tiene el conocimiento de 217 tribus, entre las cuales destacan los ticunas y los guaraníes, así como el habla de más de 150 lenguas indígenas (Gregor, 2003).

<sup>2</sup> Se refiere a la existencia, o no, de un artículo dentro de la constitución que, como tal, reconozca los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>3</sup> La representación en el gobierno puede ser actual o en años anteriores.

<sup>4</sup> Los compromisos internacionales que se consideraron para determinar “sí” o “no” fueron el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales y su respectiva ratificación, así como la adhesión a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en 2007.

Los 5 municipios que albergan a la mayor cantidad de población indígena corresponden a San Gabriel de Cachoeira (Amazonas); San Pablo de Olivenza (Amazonas); Tabatinga (Amazonas); San Pablo (San Pablo); y Santa Isabel del Río Negro (Amazonas) (IBGE, 2012).

### *Situación histórica*

A inicios del siglo XVI fue cuando los colonizadores portugueses entraron en contacto con los indígenas que habitaban el país, quienes eran en su mayoría del grupo lingüístico tupí (Survival, s.f.).

Hasta mediados del siglo XVI fue cuando la colonización comenzó de manera “formal”, pues los Jesuitas se adentraron al territorio para fundar misiones. Antes de eso, los colonizadores habían permanecido en las orillas del territorio por el miedo a los indios, a la selva y al bosque. Una vez dentro, los portugueses despojaron a los indios de sus tierras y comenzaron las matanzas y luchas internas; los colonizadores buscaban principalmente especias y minerales. Los indios fueron muriendo por las condiciones de explotación, luchas internas y con los colonizadores y, principalmente, por las enfermedades (sarampión, viruela, tuberculosis) (Mello, 2000).

En 1906, la Ley 1606 crea el Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, el cual tenía la función de encargarse de los asuntos indígenas. Posteriormente, en 1910 se crea el Servicio de Protección a los Indios (SPI) “con la misión de garantizar las tierras indígenas, respetar su organización y restituirles sus terrenos. El SPI estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura, Industria y Comercio, del Ministerio de Guerra y del Ministerio de Trabajo. Este primer órgano de asistencia indígena en América Latina fue disuelto en 1966, principalmente por evidencias de corrupción; desde 1967 la Fundación Nacional del Indio (FUNAI) ha reemplazado al SPI en sus funciones” (Banco Mundial, 2003).

Es hasta 1934 cuando la Primera Carta Magna del Brasil republicano reconoce los derechos de los indígenas.

En 1983 se crea la Comisión Parlamentaria del Indio. Dicha acción trajo el problema de los pueblos indígenas al reconocimiento formal en el Estado.

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 reconoce en el Capítulo VIII, artículo 231, los derechos de los pueblos indígenas: “se reconoce a los indios su organización social, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones, y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, correspondiendo a la Unión demarcarlas, protegerlas y hacer que se respeten todos sus bienes”.

### *Situación actual y representación*

Respecto de su representación, se encontró que en 1982, Mário Juruna fue el primer diputado indígena en la historia del país. Él fue quien promovió la creación de la Comisión Permanente del Indio en 1982.

De manera reciente, en 2018, fue elegida como diputada la primera mujer indígena en el país, Joênia Wapichana, tomando el cargo en febrero de 2019. Representa al estado de Roraima como miembro del partido Red de Sostenibilidad (REDE).

Derivado de la investigación realizada, se puede decir que los pueblos indígenas brasileños han tenido poca representación política en el país, siendo pocos los casos en los que han llegado a ejercer algún cargo público.

## 2. COLOMBIA

### *Características generales*

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en su último censo en 2005, tiene cuenta de la presencia de 1,392,623 de indígenas, quienes representan el 3.4% de la población total de Colombia. Asimismo, el DANE reconoció la existencia plena de 87 grupos indígenas: Achagua, Amorúa, Andoke, Arhuaco, Arzario, Awá, Bara, Barasana, Barí, Betoye, Bora, Cañamomo, Carapana, Chimila, Chiricoa, Cocama, Coreguaje, Coconuco, Coyaima, Desano, Dujo, Emberá, Emberá Chamí, Emberá Katío, Eperara Siadipara, Guambiano, Guanaca, Guane, Guayabero, Hitnü, Inga, Kawiyarí, Kamëntsa, Kankuamo, Karijona, Kichwa, Kofán, Kogui, Kubeo, Kuiba, Kurripako, Letuama, Makaguaje, Makuna, Masiguare, Matapí, Miraña, Mokaná, Muisca, Nasa, Nonuya, Nunak, Ocaina, Pasto, Piaroa, Piratapuyo, Pisamira, Puinave, Sáliba, Senú, Sikuni, Siona, Siriano,

Taiwano, Tanimuka, Tariano, Tatuyo, Tikuna, Totoró, Tsiripu, Tucano, Tule, Tuyuka, Tzase, Uitoto, U'wa, Wanano, Waunan, Wayuu, Yagua, Yanacona, Yaruro, Yauna, Yuko, Yukuna, Yuri y Yurutí. Por otro lado, determinó que el porcentaje de alfabetismo de la población indígena es de 71.4%.

Por su parte, el Ministerio de Cultura afirma que en Colombia existen aproximadamente 68 lenguas nativas habladas por cerca de 850,000 personas. Entre ellas se encuentran 65 lenguas indígenas o indoamericanas.

### *Situación histórica*

En el siglo XV, cuando los colonizadores españoles comenzaron a llegar con las primeras expediciones, existían en el territorio colombiano tres familias de indígenas: la cultura Chibcha, en el centro y norte del país; la Caribe, en el norte y la Arwac, en la parte oriental y en las zonas cercanas a los ríos Amazonas, Putumayo y Caquetá. Se cree que cuando llegaron en 1509, había alrededor de 2 millones de indígenas en Colombia.

A pesar de que las primeras ciudades fueron fundadas en las orillas del territorio, los españoles pronto comenzaron a adentrarse. Se fundaron iglesias para tener un mayor y mejor control, así como administración de las ciudades. Los indígenas fueron forzados a trabajar a partir de encomiendas, la mita, los resguardos y la esclavitud.

La Constitución de Colombia comprende casi 40 artículos en los que contempla los derechos de los pueblos indígenas, específicamente en 3 rubros: derechos culturales, derechos territoriales y el derecho de autogestión. En éste último están reconocidos los territorios indígenas como entidades con competencias político-administrativas. Es así que esta medida implica la reservación de 2 escaños en el Senado para los pueblos indígenas, especificada en el Capítulo 4, artículo 171. Por su parte, el artículo 176 otorga el derecho a la representación indígena en la Cámara de Representantes indicando que:

“Las circunscripciones especiales asegurarán la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante estas circunscripciones se elegirán cuatro (4) Representantes, distribuidos así: dos (2) por la circunscripción de las comunidades afrodescendientes, uno (1) por la circunscripción de las

comunidades indígenas, y uno (1) por la circunscripción internacional” (Constitución de Colombia, 1991).

Por otro lado, los indígenas también han sido representados por medio de organizaciones, de manera más específica desde los 70’s y 80’s. La Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) fue creada en 1982 después de los esfuerzos realizados durante los años 70 para la conformación de agrupaciones indígenas, como el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC). La ONIC se encarga de la representación de los pueblos indígenas de Colombia y su sede se encuentra en Bogotá. Su estructura está compuesta por el Congreso Nacional, Asamblea de Autoridades y el Parlamento Indígena.

### *Situación actual*

“La legislación indígena colombiana es una de las más avanzadas del mundo. La Constitución de 1991 reconoce la naturaleza multiétnica de Colombia y afirma los derechos a la tierra a los pueblos indígenas, además el gobierno ratificó la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la cual garantiza los derechos fundamentales a los pueblos indígenas. Sin embargo, de acuerdo con testimonios de los indígenas entrevistados, el gobierno no ha respetado muchos de los derechos incluidos en la legislación, y muchas de las políticas impiden a los pueblos nativos la protección y seguridad de su identidad cultural” (Gregor, 2003).

En cumplimiento del artículo 171 constitucional, actualmente el Senado de Colombia cuenta con 2 senadores indígenas. Feliciano Valencia Medina es senador indígena para el período 2018-2022 en el Congreso por el Movimiento Alternativo Indígena Social (MAIS) y Manuel Bitervo Palchucan Chingal es senador para el mismo período, por el partido Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

De acuerdo con un artículo publicado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2011), sobre la situación de los pueblos indígenas en Colombia, se afirma que los grupos indígenas son más vulnerables a la violencia y al desplazamiento interno. Señala que aproximadamente el 2% de la población desplazada total pertenece a pueblos indígenas, siendo los departamentos

más afectados: Guaviare, Caquetá, Arauca, Norte de Santander, Magdalena, Meta, Guainía, Vaupés y Putumayo. Igualmente, se indica que, de acuerdo con cifras oficiales de 2010, entre 2005 y 2010, 52,521 personas pertenecientes a pueblos indígenas fueron desplazadas.

Por otro lado, la Corte Constitucional de Colombia indicó que, en 2011, cerca de 32 pueblos indígenas se encontraban en peligro de extinción.

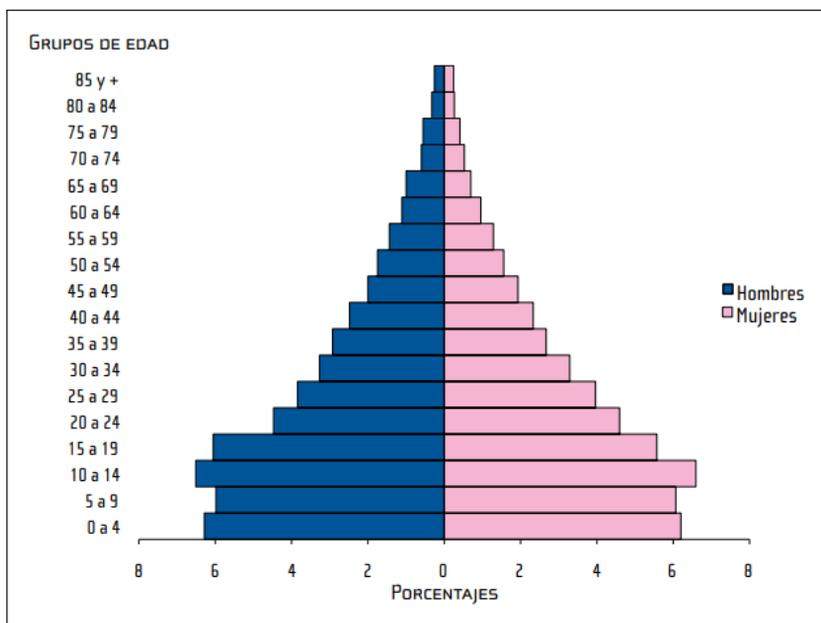
### 3. COSTA RICA

#### *Características generales*

De acuerdo con el censo de 2011 realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), existen 8 pueblos indígenas en Costa Rica: bribri, cabécar, teribe, brunca o boruca, ngöbe o guaymi, maleku, chorotega y huetar. Asimismo, 104,143 personas se identificaron como parte de la población indígena, representando poco más del 2% de la población total. En total se tiene identificado el habla de 5 lenguas indígenas: cabécar, bribri, ngäbere, brunca y maleku.

Datos del censo de 2011 indican que el porcentaje de alfabetización en territorios indígenas corresponde al 89.6% y aproximadamente el 60% de indígenas hablan alguna de las lenguas anteriormente mencionadas.

### Distribución de la población por sexo y grupos quinquenales de edad de la población en territorio indígena<sup>5</sup>



Fuente: X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011

### *Situación histórica*

Durante la época precolombina, los pueblos asentados se vieron influenciados por los mayas, aztecas y olmecas, del norte, y por los incas, del sur. Su contacto con el norte y el sur les permitió desarrollar la agricultura, principalmente granos y tubérculos, así como la artesanía.

A la llegada de los españoles, en el siglo XVI, se calcula que habitaban 400,000 personas indígenas. Los pueblos indígenas se en-

<sup>5</sup> Nótese que está comenzando a operar una reducción de la fecundidad, la cual no ha sido homogénea entre los territorios, por un lado los territorios bribris y los bruncas o borucas han tenido un aporte importante en esta reducción, a diferencia de los territorios cabécares donde no se evidencia un cambio en esta materia.

contraban asentados principalmente en lo que hoy es la provincia de Guanacaste, en donde habitaban los nicaraos, chorotegas, corobicíes y chondales.

De igual forma, en Costa Rica existe un sector de influencia suramericana, el cual se divide en 3 subregiones: la del Atlántico, la región de las tierras centrales y la región del Pacífico sur. Este sector de influencia suramericana fue habitado por los boruca o brunca, voto, térrabas, cabécares, bribriés, quepos, aserrí, suerre y huetares.

La organización social de los pueblos era en cacicazgos, cuyos rangos se obtenían basados en méritos en la guerra o en la comunidad.

Con el inicio de la colonización española, la población indígena fue disminuyendo a causa de las violaciones, enfermedades, esclavitud y genocidios. Como consecuencia, muchos indígenas se refugiaron en las montañas, ocasionando, en parte, su aislamiento hasta la actualidad. La población indígena también disminuyó por las luchas y guerras entre pueblos con el fin de ganar territorio. En 1610, casi un siglo después de la llegada española, la población indígena había descendido a 10,000.

De manera más reciente, la ley número 5251 de la República de Costa Rica decretó, en 1973, la creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI). La CONAI es una institución pública descentralizada que se encarga de velar por los pueblos indígenas y sus derechos.

### *Situación actual*

Actualmente, la normativa relacionada con los derechos de los pueblos indígenas en Costa Rica es diversa:

- a) Constitución Política de la República de Costa Rica: principalmente artículos 33, 45, 50, 76 y 89.
- b) Convenio Sobre Diversidad Biológica. Artículos No. 8, Inciso j; y 10
- c) Ley de Creación de la Comisión Nacional de asuntos Indígenas (CONAI) No. 5251 de 1973.
- d) Ley Indígena. No. 6172, publicada el 16 de noviembre de 1977.

- e) Reglamento a la Ley Indígena. Decreto No. 8487 del 26 de abril de 1978.
- f) Ley de Biodiversidad. No. 7788 de 1998.
- g) Cuerpo normativo de las resoluciones de la Sala Constitucional.
- h) Ley 4229 Aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Diciembre 11 de 1968.
- i) Ley 718 Aprobación Convención Sobre Los Derechos del Niño. Julio 18 de 1990.

A pesar de las diferentes leyes, Costa Rica no establece en ninguna normativa alguna cuota para las candidaturas o participación indígena en senadurías, diputaciones u otro cargo de elección popular. Esto ocasiona que los indígenas no estén representados en la vida política del país. Incluso, el Código Electoral en ningún artículo hace mención de los pueblos indígenas.

Por lo tanto, como resultado de la falta de normativa en materia política, Costa Rica no ha tenido casos de representación indígena en su gobierno.

Aunque la Constitución de la República de Costa Rica contempla casos de protección de tierras y lenguas, en ningún artículo alude explícitamente al reconocimiento de los pueblos indígenas.

A causa de lo anterior, se han creado asociaciones indígenas que son administradas por indígenas y velan por sus derechos. Tal es el caso de la Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNICR), que busca difundir las luchas, procesos, denuncias, logros y propuestas de quienes hacen esfuerzos en pro de los derechos de los pueblos indígenas.

Si bien las poblaciones de los pueblos indígenas de Costa Rica han disminuido paulatinamente, todavía son 8 los pueblos que tienen presencia. Éstos, en su mayoría, habitan en la región sur del país.

Hoy, la situación de los pueblos indígenas de Costa Rica se vislumbra compleja, especialmente por la constante explotación de sus tierras. Pese a que la ley Indígena. No. 6172 de 1977 establece la ilegalidad de la venta, traslado o explotación de éstas, el Estado tiene permitido hacerlo, siempre y cuando sea bajo la supervisión de la CONAI y sea de forma sustentable.

## 4. CUBA

### *Situación histórica*

En Cuba encontramos una situación diferente a los casos que preceden a este. Actualmente en el país no hay pueblos indígenas identificados.

Sabemos de la existencia de pueblos indígenas en épocas pasadas gracias a la literatura, la cual recoge nombres tales como Guanahatabeyes, Ciboneyes, Taínos, Subtaínos, Ceramistas, Preceramistas, Preagroalfareros, Agroalfareros, Paleoindios, Mesoindios, Paleolíticos, Apropiadores tempranos, Apropiadores, Apropiadores medios, Apropiadores tardíos, entre otros muchos. No obstante, los taínos son de los que más se ha conocido y se tiene un mayor registro.

Los taínos, originarios del delta del Orinoco y pertenecientes a la familia lingüística del Arawak, se establecieron en las Antillas al comienzo de nuestra era. Sin embargo, La Española (hoy Haití y República Dominicana) y Cuba fueron habitados hasta el año 600 (Bernand, 2002, pág. 1). Posteriormente, Cuba fue poblada por más pueblos, los cuales a su vez fueron creciendo.

Martínez y Radomski (2013) escriben que:

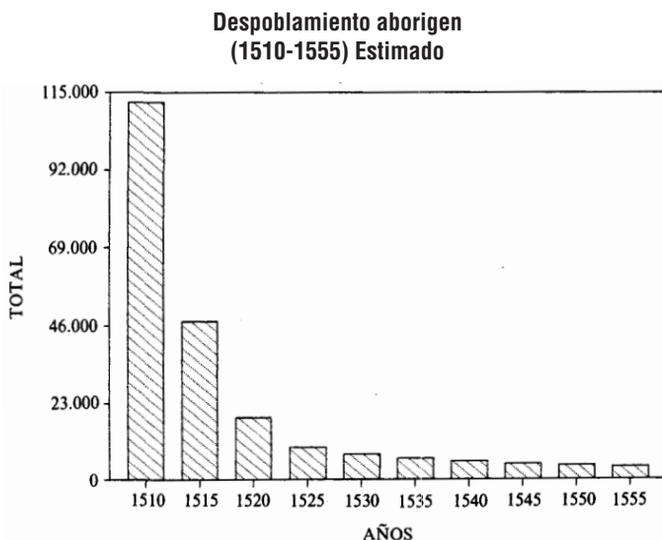
Según cifras dadas por los antropólogos Jesús Guanche y Antonio J. Martínez Fuentes, al comienzo de la ocupación española (en Cuba) la población indoamericana era estimada en unas 100,000 personas, pero hoy día se piensa que es posible que llegara hasta 700,000. Aproximadamente el 10 por ciento era recolector y el 90 por ciento practicaba la agricultura.

“Por otra parte, la mezcla entre africanos y amerindios fue también muy importante. Se unían en comunidades marginadas, como palenques y «pueblos de indios», o en las capas bajas de las sociedades coloniales. Por ejemplo, Jiguaní era un refugio para esclavos escapados e indoamericanos en el siglo XVIII. Los africanos procedían de diferentes etnias, como la bantú, la yoruba, la carabalí, arará, mandinga, ganga, y macuá” (Martínez y Radomski, 2013).

Ya avanzada la colonización, la población indígena comenzó a descender a causa de enfermedades, genocidios, esclavitud, entre otras. La población indígena que logró sobrevivir, a menudo mezclada con españoles proscritos y con esclavos negros huidos, permaneció durante siglos en las montañas (Gott, 2004, pág. 19).

Se cree que los taínos, pobladores de la isla desde años antes de la llegada de Colón y los españoles, desaparecieron en los primeros años de la colonización (Gott, 2004, pág. 18).

Igualmente, se estima que para finales del siglo XVI la totalidad de la población indígena ya había sido exterminada.



*Fuente:* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

## 5. ECUADOR

### *Características generales*

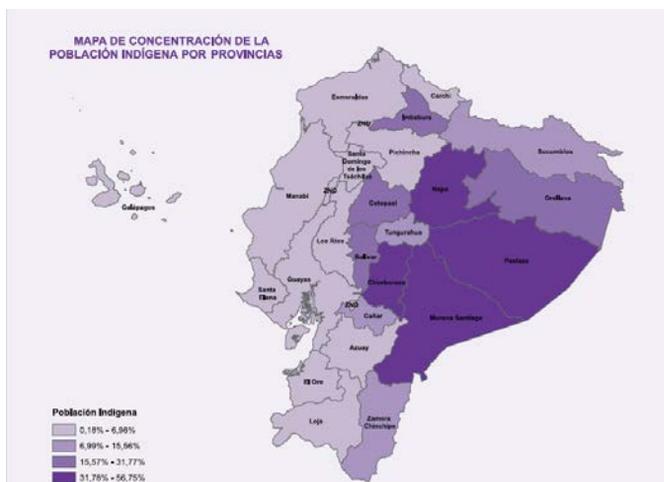
Según el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), existen en Ecuador 14 nacionalidades y 18 pueblos indígenas. Básicamente, la diferencia entre ambos conceptos es que nacionalidad se refiere al conjunto de pueblos que pertenecen a ella y un pueblo es una colectividad originaria con identidades culturales.

El censo realizado en 2010 por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) recabó que un total de 1,018,176 personas se autoidentificaron indígenas, lo que representa un 7% del total de la población. De éstos, el 50.9% son mujeres y el 49,1% son varones, mientras que la edad promedio ronda en los 26 años.



*Fuente:* Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas, Afroecuatorianos y Montubios (CONEPIA)

Asimismo, de acuerdo con el censo, en Ecuador hay 14 nacionalidades indígenas: Tsáchila, Chachi, Epera, Awa, Kichwas, Shuar, Achuar, Shiwiar, Cofán, Siona, Secoya, Zápara, Andoa y Waorani.



*Fuente:* CONEPIA

El pueblo indígena con mayor número de habitantes es el Kichwa, con 730,104. Entre otras nacionalidades representativas en número:

la Shuar, con la cual se identifican 8 indígenas de cada 100; le siguen los Chachi, Achuar y Andoa, que juntas representan cerca de 3 por cada 100 y las nacionalidades Waorani, Tsachila y Awa que representan 1 de cada 100 indígenas.



Fuente: CONEPIA

### *Situación histórica*

Antes de la invasión inca, los pueblos de Ecuador vivían principalmente en la región Sierra. Estos grupos eran: los pasto, los caras, los panzaleo, los puruhá, cañari y los palta.

Ya desde el siglo XV, 1463 específicamente, los incas comenzaron la conquista hacia el norte. Primero cayeron los Quito, luego la Isla Puná y la provincia del Guayas y así paulatinamente hasta que Ecuador pasó a ser parte del Imperio inca. Para el siglo XVI, en 1534 aproximadamente cuando llegaron los primeros colonizadores españoles, se estimaba que había una población indígena de 1 millón, quienes fueron muriendo a causa de epidemias de viruela y difteria, principalmente, y por las constantes guerras. Los españoles tomaron Quito en 1534 y, en adelante, la derrota de los incas fue rápida. No obstante, los colonizadores establecieron un sistema de colonización sólido hasta dos décadas después (Hanratty, Federal Research Division & Weil, 1991).

En 1986 se crea la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), una organización indígena cuyo objetivo refiere

a consolidar las Nacionalidades y Pueblos del país, así como luchar por sus derechos y la defensa de su identidad y tierras. También, surgió el Movimiento Indígena Ecuatoriano (MIE) en 1990 con mayor fuerza, pues hizo hincapié en el desarrollo de propuestas de identidad y derechos culturales.

Por su parte, en 1988 se logró la aprobación de la educación bilingüe intercultural, realizada a través de la Dirección Nacional de Educación Intercultural Bilingüe (DINEIB). Esto significó el avance en el reconocimiento de los pueblos indígenas, sus derechos y su importancia en la identidad nacional.

El Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP-18), indigenista, se funda en 1995 con el objetivo de representar los intereses indígenas del movimiento de la CONAIE. Al año siguiente logró el 21% de los votos totales, lo que resultó en la llegada de un diputado de circunscripción nacional, diputados provinciales y alcaldes. Luis Macas fue el primer diputado nacional indígena electo.

“El Bloque del Movimiento en el Congreso para el período 1996-1998 estuvo formado por Luis Macas, Miguel Lluco, Napoleón Saltos, Jose Aviles, Leonidas Iza, Miguel Lopez Moreno, Rosendo Rojas Reyes y Hector Villamil. En tanto, en el período 1998-2003 el bloque estuvo integrado por Nina Pacari Vega Conejo (quien en el primer año de legislatura actúa como segunda vicepresidenta del Congreso Nacional), Kayser Arévalo (Jefe de Bloque), Valerio Grefa, Miguel Pérez, Antonio Posso y Luis Talahua” (Freidenberg y Alcántara, 2001).

El artículo 83 de la Constitución de Ecuador reconoce la existencia de las nacionalidades y pueblos indígenas, mientras que el artículo 84 reconoce los derechos de los mismos.

En cuanto a la representación política de los pueblos indígenas, la Constitución establece en el artículo 84, fracción 14, que el Estado reconocerá y garantizará a los pueblos “Participar, mediante representantes, en los organismos oficiales que determine la ley”.

### *Situación actual*

En los últimos años los pueblos y organizaciones indígenas han enfocado la atención en la gestión del agua, medio ambiente, así como en las protestas contra las compañías mineras, petroleras e hidroeléc-

tricas, pues muchas de ellas buscaban perforar y llevar a cabo operaciones sobre tierras indígenas.

Asimismo, en 2013 la Fundación Pachamama, dedicada a la defensa de los pueblos indígenas de la Amazonia, así como a los derechos de la naturaleza, exigió el reconocimiento y respeto de las tierras de los pueblos indígenas, respecto de la injerencia de compañías petroleras en tierras de la Amazonia.

Actualmente, la lucha de los pueblos indígenas de Ecuador gira en torno a la extracción de recursos. Es en este escenario en el que se hace imperante la construcción de consensos nacionales y de procesos de consulta con el objetivo de garantizar sus derechos.

## 6. HAITÍ

### *Situación histórica*

Los habitantes originales de la isla de La Española (ahora Haití y República Dominicana) eran los indígenas taíno, personas de habla arawak que empezaron a llegar desde la Península de Yucatán desde el año 4,000 a.C.



Fuente: Smithsonian

Junto a las sucesivas oleadas de personas de la región del Orinoco/ Amazonas de América del Sur (actual Venezuela) que posteriormente se les unieron, los taíno se establecieron a lo largo del Caribe y fueron conocidos como los arahuacos isleños. (Serna, 2010).

Los taíno destruyeron el primer asentamiento español y los intentos españoles de obtener oro utilizando mano de obra taína después de 1502 no resultaron rentables. Había una continua resistencia indígena y los taíno que no fueron asesinados desaparecieron en las montañas.

Los africanos occidentales esclavizados (musulmanes wolof) lideraron un levantamiento en la plantación de azúcar propiedad de Diego Colón, hijo de Cristóbal Colón. Muchos de los insurgentes escaparon a las montañas y formaron la primera comunidad independiente de cimarrones africanos en el Nuevo Mundo. A partir de entonces, un número cada vez mayor de africanos siguió escapándose hacia el interior de la isla y se unió a los grupos residuales de indígenas taíno- arahuacos, creando comunidades en expansión de cimarrones africanos (literalmente, “esclavos escapados”) (Diouf, 2014).

Los Taínos de las Antillas son conocidos no solamente por la excentricidad de su cultura material sino también por haber sido los primeros nativos de las Américas en haber sufrido, en 1492, el choque de la conquista que los destruiría en menos de medio siglo (Bernand, 2002, pág. 1).

Hoy, taíno ha sido aceptado por muchos caribeños con ascendencia nativa como un término que une sus experiencias históricas e identidades culturales antes y después de 1492 (Woodaman, 2017).

En la actualidad, en Haití no se tiene registro de pueblos indígenas, puesto que, como se mencionó anteriormente, la mayoría fueron exterminados durante y después de la conquista.

## 7. PANAMÁ

### *Características generales*

De acuerdo al Censo de 2010, la población indígena en Panamá registrada es de 417,559 personas, las cuales corresponden al 12.3% de la población total, distribuidas en 8 pueblos: Kuna, Ngäbe, Buglé, Bokota, Teribe/Naso, Emberá, Wounaan y Bri Bri.

### Distribución por Etnia de los pueblos indígenas, Censo 2010

Pueblo Indígena	Total	Hombres	Mujeres
	<b>417,559</b>	<b>212,451</b>	<b>205,108</b>
<b>Bokota</b>	1,959	1,015	944
<b>Bri Bri</b>	1,068	537	531
<b>Bugle</b>	24,912	13,226	11,646
<b>Emberá</b>	31,284	16,126	15,158
<b>Guna</b>	80,526	40,142	40,384
<b>Naso/Teribe</b>	4,046	2,083	1,963
<b>Ngäbe</b>	260,058	132,242	127,816
<b>Wounaan</b>	7,279	3,772	3,507
<b>Otro</b>	460	257	203

*Fuente:* Banco Mundial en base al Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2010.

El uso del criterio de autoidentificación en los tres últimos censos ha permitido corroborar el sentido de pertenencia sociocultural de la población indígena a sus respectivos pueblos, lo que se ha expresado en el crecimiento sostenido de este sector de la población de Panamá, aun cuando hayan abandonado sus lugares de origen. Ese sentido de pertenencia, fundamentado en el orgullo de “ser indígena”, ha sido la base de las múltiples luchas sociales libradas por los indígenas a lo largo de nuestra historia para lograr su reconocimiento como indígenas y como panameños, lo que se ha logrado a través de una serie de normas legales, de todo tipo, que garantizan los derechos de la población indígena (Davis, 2015, Pág. 13).

La división político-administrativa para el censo de 2010 se conformó de 9 provincias, 77 municipios, 3 comarcas indígenas con categoría de provincia (Kuna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé), pues cuentan con un gobernador comarcal y 2 comarcas con nivel de corregimiento (Kuna de Madungandí y Kuna de Wargandí) (Davis, 2015, Pág. 14).

Los pueblos indígenas de Panamá se rigen por la figura de Congresos y Consejos. En la siguiente imagen se muestra la conformación actual.

Congreso General de la Comarca Emberá Wounaan	Consejo General del Pueblo Bri.
Congreso General de la Comarca Ngäbe - Buglé	Consejo General del Pueblo Naso Tjer-di.
Congreso General de la Comarca Guna de Wargandi	Congreso Nacional del Pueblo Wounaan.
Congreso General de la Comarca Guna de Madungandi	Congreso General Emberá de Alto Bayano
Congreso General de la Comarca Guna Yala	Congreso General de Tierras Colectivas Emberá Wounaan.
Consejo General del Pueblo Bri Bri.	Congreso General del territorio Daggargunyala.
Consejo General del Pueblo Naso Tjer-di.	Congreso General del Territorio Buglé

*Fuente:* Banco Mundial

### *Situación histórica*

Los primeros pobladores del Istmo de Panamá fueron: los mayas y nahuas, de México y América Central; los chibchas, de Colombia y tierras andinas; y los caribes, originarios de Las Andinas.

Al momento de la colonización, se estima que había entre 1 y 2 millones de pobladores indígenas. La conquista trajo consigo una reducción significativa de estos habitantes, a causa de genocidios y esclavitud, principalmente. Posteriormente, comenzaron a llegar indígenas de Europa, África, Norteamérica, Asia, entre otros.

Como resultado de esto, la población indígena actual de Panamá es una mezcla de etnias y culturas. Sin embargo, esto trajo consigo la discriminación y marginalización, que continúa hasta hoy, debido a la presencia de esclavos, quienes, junto con los indígenas, fueron vistos como personas de clase social inferior (CEPAL, 2005).

Previamente se mencionaron las comarcas indígenas. La comarca es un área especial para la población indígena panameña, surge desde 1938 y se ha ido trabajando con el pasar de los años. De este modo, la normativa actual otorga la capacidad de autogobierno, así como un sistema de gobierno y administración a las comarcas y reconoce a sus autoridades tradicionales, el territorio y la propiedad colectiva.

### *Situación actual*

“Panamá ha desarrollado en realidad una muy variada legislación en la materia, a pesar de que su Constitución, en contraste con la de otros países, no contiene necesariamente los grandes avances de las últimas dos décadas” (Jorge Dandler, citado en Valiente López comp. 2002: 5). Lo anterior se hace evidente al consultar el artículo 83 de la Constitución de 1972, en el cual: “el Estado reconoce que las tradiciones folclóricas constituyen parte medular de la cultura nacional y por tanto promoverá su estudio, conservación y divulgación, estableciendo su primacía sobre manifestaciones o tendencias que la adulteren”. Es decir, no hay un reconocimiento tácito de los pueblos indígenas y sus derechos.

En cuanto al papel de Panamá en la defensa de los pueblos indígenas, resalta que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT y, a nivel constitucional, el reconocimiento y protección de éstos resultan bajos, como anteriormente se constató.

En 2019, Petita Ayarza, del Partido Revolucionario Democrático, se convirtió en la primera mujer Guna en ser electa diputada para la Asamblea Nacional de Panamá, por la provincia de Kuna Madugandí.

Tal y como la Mesa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas planteó en 2015, con la finalización del Plan de Desarrollo Integral para los Pueblos Indígenas en Panamá, es necesario fomentar un diálogo intercultural entre el gobierno y los pueblos indígenas, pues sólo así se podrá tener una base institucional sólida que responda eficazmente a las demandas de los pueblos y que garantice el reconocimiento de sus derechos.

## 8. REPÚBLICA DOMINICANA

### *Situación histórica*

Al momento de la llegada de los españoles, en 1492, había un grupo indígena denominado taínos, que estaba formado en cacicazgos en las Antillas, y el taíno clásico era la lengua principal en la isla. Los taínos estaban divididos en 3 grupos: taínos, ciguayos y macorijes (o macoriges).

“Estos dos últimos, poblaban la parte norte y nordeste de la isla y se distinguían por ser pueblos guerreros... Los taínos, por su parte, se encontraban asentados en toda la zona sur y sureste de la isla, hablaban la lengua común y se distinguieron especialmente por ser el grupo que mayor desarrollo sociocultural había alcanzado en todo el Caribe” (Serna, 2010).

Hacia el siglo XVIII, la comunidad indígena taína estaba siendo arrasada debido a las enfermedades tales como la viruela, así como a la esclavitud por parte de los españoles. Para 1547, el deán<sup>6</sup> de Santo Domingo escribió que de los nativos ya no quedaban más de 150 en la isla, según sus cálculos.

Jesús María Serna (2010), autor de “*República Dominicana Identidad y herencias etnoculturales indígenas*”, menciona que:

El mayor contraste entre las diversas formas de manifestación de la cultura la observamos en la existencia de comunidades indígenas en muchos países de América Latina, pero en la República Dominicana no existen, ni por asomo, estas comunidades propiamente dichas. Sin embargo, la conformación cultural de este país es resultado de un proceso rico y multiétnico, pues cuenta con elementos de matrices etnoculturales y raciales originalmente constitutivas como la indígena, la blanca (o europea) y el negro (o esclavos traídos del África subsahariana)... (p. 86).

Los aborígenes fueron absorbidos por la colonización, dando paso a la introducción de esclavos africanos que suplieran la mano de obra aborígen.

“En el caso de La Española, la rápida desintegración de la sociedad aborígen y la acentuada caída demográfica de los indígenas, así como la subsiguiente despoblación de la isla debido al desplazamiento a tierra firme de muchos encomenderos en compañía de sus aborígenes de servicio, impidió que el mestizaje alcanzara los niveles registrados en otras latitudes continentales. Y muy pronto se inició el intercambio entre españoles y africanos, con la progresiva manifestación de otro proceso de mezcla que conllevó a una rápida mulatización” (García, 2008).

---

<sup>6</sup> Deán es un cargo eclesiástico y hace referencia al sacerdote que preside el cabildo catedralicio, órgano encargado de administrar la catedral.



Fuente: Pueblos Originarios: Culturas

## 9. URUGUAY

### *Características generales*

De acuerdo al último censo en 2011 del Instituto Nacional de Estadística, 159,319 personas de un total de 3,251,654 censadas se reconocieron con ascendencia indígena.

Uruguay no contempla el reconocimiento de los pueblos indígenas e incluso en sus censos no plantea preguntas en relación a ellos como tal. Sin embargo, en el censo de 2011 se incorporaron “dos preguntas para aproximarse a la cuantificación de las poblaciones afrodescendiente e indígena” (CEPAL, 2013):

Condición étnico-racial	Cree tener ascendencia		Principal ascendencia	
	Número de personas	Porcentaje	Número de personas	Porcentaje
Afrodescendientes	255 074	7,8	149 689	4,6
Indígenas	159 319	4,9	76 452	2,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). División de Población de la CEPAL, procesamiento de microdatos censales

### *Situación histórica*

En el río Uruguay, en ambos lados, habitaban los charrúas y grupos con parentesco directo con ellos: los minuanes, los yaros, los bohanes, los guenoas, los guyanás y los chanás. Los charrúas formaban

parte de un grupo lingüístico denominado Macro Pano, que incluía el gualcurú, mataco, lule, y al pano.

Los Bohanes, Guenoas, Yaros y Minuanes tienen su origen en la provincia actual de Entre Ríos en Argentina; sin embargo, posteriormente se desplazaron hacia los territorios que comprenden hoy el Uruguay, hacia el sur del Río Ibicuy por donde llegaron los españoles.

Fernando Klein afirma que en 1573 se dio la primera confrontación entre charrúas y españoles, cuando los charrúas aceptaron proteger a un soldado desertor español del Adelantado Ortiz de Zárate. Las batallas continuaron como consecuencia de la apropiación de tierras y edificación de fortines, acabando poco a poco con la población indígena.

Fernando Klein (2007) menciona que “Con el nacimiento de la República (1830), los grupos indígenas finalmente sucumben a la deculturación, a la pérdida de territorio para cazar y recolectar, a las enfermedades infecciosas (viruela y sarampión), y al enfrentamiento acérrimo con el ejército nacional” (pág. 8). Asimismo, habla sobre el enfrentamiento entre españoles y charrúas en “Salsipuedes”, donde se creó un programa de erradicación del indio, alegando que era una forma de barbarie que impedía el progreso del país. Los hacendados justificaban los ataques contra los indígenas bajo las acusaciones de robo de ganado y ataque a sus tierras.

### *Situación actual*

En 2005 se creó el Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA), que tiene como objetivo “lograr el reconocimiento de la población indígena actual, lograr la ratificación del Convenio 169 de la OIT, visibilizar el tema indígena y lograr el incremento de la autoidentificación indígena en el Uruguay” (CONACHA, s.f.).

No obstante, a pesar de los continuos esfuerzos y demandas del CONACHA:

Las excusas que los funcionarios públicos suelen plantear ante las reiteradas demandas del Consejo de la Nación Charrúa (CONACHA) apuntan al supuesto de la “extinción” en el siglo XIX y a ideologías que remiten a la “asimilación”, la “aculturación”, el “acriollamiento” y el “mestizaje”. De este modo, subsumiendo la etnicidad en la clase social, los funcionarios que dirigen el país se hacen eco en los sentidos hegemóni-

cos instalados en la sociedad uruguaya — legitimados por la ciencia— que niegan la continuidad étnica y cultural de los pueblos preexistentes, entre los cuales se encuentran también los guaraníes y los guenoas o minuanes (Rodríguez, Magalhães de Carvalho y Michelena, 2018).

Por otro lado, Uruguay no contempla en su legislación nacional el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. En el ámbito internacional, se posiciona como uno de los pocos países de América Latina que no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, el principal instrumento sobre los derechos de los indígenas, ni su predecesor, el Convenio 107 de la OIT sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957. Únicamente ha suscrito la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en 2007.

Así, la única legislación nacional que alude a los pueblos indígenas es la Ley No. 17.256, la cual establece lo siguiente: “declararse de interés general la ubicación y posterior repatriación al territorio nacional de los restos de los indios charrúas, fallecidos en la República de Francia”.

## 10. VENEZUELA

### *Características generales*

El censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2011 arrojó que un total de 724,592 personas empadronadas conforman la población indígena, de las cuales 365,576 son hombres y 359,016 mujeres (INE, 2015).

ENTIDAD FEDERAL	TOTAL	%	SEXO			
			HOMBRES	%	MUJERES	%
<b>TOTAL</b>	<b>724.592</b>	<b>100,0</b>	<b>365.576</b>	<b>100,0</b>	<b>359.016</b>	<b>100,0</b>
DISTRITO CAPITAL	2.888	0,4	1.370	0,4	1.518	0,4
<b>ESTADO:</b>						
AMAZONAS	76.314	10,5	38.542	10,5	37.772	10,5
ANZOÁTEGUI	33.848	4,7	17.638	4,8	16.210	4,5
APURE	11.559	1,6	5.952	1,6	5.607	1,6
ARAGUA	1.453	0,2	718	0,3	735	0,2
BARINAS	1.095	0,2	609	0,2	486	0,1
BOLÍVAR	54.686	7,5	27.755	7,6	26.931	7,5
CARABOBO	2.198	0,3	1.081	0,4	1.117	0,3
COJEDES	289	0,0	149	0,0	140	0,0
DELTA AMACURO	41.543	5,7	21.312	5,8	20.231	5,6
FALCÓN	1.377	0,2	761	0,2	616	0,3
GUÁRICO	948	0,1	480	0,1	468	0,1
LARA	2.112	0,3	1.108	0,3	1.004	0,4
MÉRIDA	2.103	0,3	1.022	0,3	1.081	0,3
MIRANDA	3.348	0,5	1.557	0,4	1.791	0,5
MONAGAS	17.898	2,5	9.219	2,5	8.679	2,4
NUOVA ESPARTA	2.200	0,3	1.124	0,3	1.076	0,3
PORTUGUESA	666	0,1	426	0,1	240	0,1
SUCRE	22.213	3,1	11.504	3,1	10.709	3,0
TÁCHIRA	589	0,1	319	0,2	270	0,1
TRUJILLO	888	0,1	457	0,1	431	0,1
YARACUY	496	0,1	241	0,1	255	0,1
ZULIA	443.544	61,2	222.067	60,7	221.477	61,6
VARGAS	336	0,0	165	0,0	171	0,0
DEPENDENCIAS FEDERALES	1	0,0	0	0,0	1	0,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE)

Para la realización del censo de 2011 se empadronaron 52 pueblos indígenas; sin embargo, los de mayor peso fueron: Wayuu (57.05%), Warao (6.73%), Kariña (4.67%) y Pemón (4.16%) (INE, 2015, pág. 29).

### *Situación histórica*

Desde 1498 los colonizadores tuvieron los primeros acercamientos con pobladores indígenas de lo que hoy se conoce como Venezuela; sin embargo, la fundación de ciudades se dio hasta el siglo XVI. En

1529 colonizadores alemanes fundan la actual ciudad de Maracaibo, luego de una lucha con los indígenas coquibacoas.

La conquista se fortaleció con el establecimiento de las enmiendas. Entre 1560 y 1570 los indígenas y los colonizadores europeos se enfrentaron en diversas batallas, motivo por el cual la población indígena comenzó a disminuir drásticamente. Igualmente, el mestizaje con los españoles ocasionó que las etnias fueran disminuyendo.

En el siglo XVIII, con la llegada de los jesuitas y los capuchinos, se da otra época en la cual la resistencia indígena produce ataques en su contra. Posteriormente, se cree que para el siglo XIX los indígenas que habitaban en las principales ciudades del país eran en su mayoría mestizos y sus lenguas habían caído en desuso.

### *Situación actual*

La Constitución de Venezuela (2009) en los artículos 119 al 126 establece los derechos de los pueblos indígenas. El art. 125, que establece el derecho de los indígenas a la representación política, afirma que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación política. El Estado garantizará la representación indígena en la Asamblea Nacional y en los cuerpos deliberantes de las entidades federales y locales con población indígena, conforme a la ley” (pág. 24).

Por su parte, el art. 186, párrafo 3 establece que: “Los pueblos indígenas de la República Bolivariana de Venezuela elegirán tres diputados o diputadas de acuerdo con lo establecido en la ley electoral, respetando sus tradiciones y costumbres” (pág. 28).

Entre una de las representantes indígenas en Venezuela destaca Noelí Pocaterra, quien es miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela de 2017 en la Comisión Permanente de Pueblos y Comunidades Indígenas. Mujer indígena Wayuu, forma parte de la Iniciativa Indígena por la Paz de Rigoberta Menchú. Fue Constituyente en el año 1999, posteriormente diputada y presidenta de la Comisión Permanente de Pueblos indígenas de la Asamblea Nacional (Trujillo, 2014).

Asimismo, actualmente Gladys Guaipo de García, Romel Edgardo Guzamana, Ricardo Fernández y Virgilio Ferrer Brujes son diputados

pertencientes a la Asamblea Nacional de Venezuela por la Representación Indígena.

Los pueblos indígenas de Venezuela atraviesan un panorama de pobreza, marginación y amenaza tanto hacia sus tierras como a sus etnias. Esto principalmente por la entrada de empresas mineras que buscan extraer recursos, principalmente en el Amazonas (Meléndez, 2018). Aunque muchos de ellos continúan su forma de vida según sus costumbres y tradiciones, la gran mayoría se ha adentrado al sistema social imperante, perdiendo su lengua, usos y costumbres.

## CONCLUSIÓN

Respetar los derechos de los pueblos indígenas significa respetar los derechos humanos. Esto implica garantizar la seguridad y protección que todo ser humano merece y no solo como actor local, sino también como sujeto de derecho internacional.

Hoy, la estructura de los Estados está cambiando y, como tal, se requieren respuestas que correspondan a la rapidez de las transformaciones y necesidades de la gente que los conforma, especialmente de los grupos más vulnerables y minorías.

El pluralismo étnico es una característica presente en los países partícipes en este ensayo. Éste evidencia la diversidad por la que la región está conformada y engloba una serie de eventos históricos, sociales, culturales y políticos que han configurado el acontecer actual, pero que no lo han determinado, por lo que aún es posible producir un cambio.

Los constantes movimientos y luchas continuarán abriendo paso a una mayor cabida para el desarrollo de los pueblos indígenas en un ambiente en el cual se les vea no sólo como un grupo, sino como partes esenciales de la unidad y la conformación nacional.

Este trabajo es una referencia que nos ayuda a asimilar y estudiar la realidad que vive América Latina en la materia, así como el escenario en cada uno de los países; las acciones y procesos puestos en marcha, la óptica desde cada sistema de gobierno y las transformaciones a lo largo del tiempo.

Nos encontramos ante dos perspectivas para dar pasos en aras de la protección de los derechos de los pueblos indígenas: la normativa nacional y la internacional. Como se ha visto, cada Estado se encarga de construir leyes que respondan a necesidades particulares. Si bien estas leyes no se contraponen a la jurisprudencia internacional, hace falta una mayor cohesión y coherencia entre lo que los Estados determinan y entre sus compromisos a nivel mundial. El vínculo entre ambas normativas, desde esta perspectiva comparada, es necesario para lograr un mayor fortalecimiento en el sistema de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas.

Igualmente, la integridad y unidad nacionales son la base estructural desde donde debe de partir el respeto hacia los indígenas. Es un enfoque holístico el que debe de instaurarse en orden para crear conciencia sobre la significación de los pueblos indígenas en el devenir internacional.

## REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (2011). Colombia Situation (Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Venezuela) Indígenas. Recuperado de [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion\\_Colombia\\_-\\_Pueblos\\_indigenas\\_2011.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Colombia/Situacion_Colombia_-_Pueblos_indigenas_2011.pdf)
- Asamblea General de Uruguay. (14 de septiembre de 2000) Ley No. 17.256. DO: 21 set/000 - No. 25607. Recuperado de <https://docs.uruguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-17256-sep-14-2000.pdf>
- Asamblea Nacional. (2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas. Recuperado de [http://www.sudebip.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Constituci%C3%B3n-RBV\\_con-enmienda-de-2009.pdf](http://www.sudebip.gob.ve/wp-content/uploads/2018/05/Constituci%C3%B3n-RBV_con-enmienda-de-2009.pdf)
- Asamblea Nacional. (2019). Diputados. Recuperado de [http://www.asambleanacional.gob.ve/diputados?id\\_estado=representaci%C3%B3n+ind%C3%ADgena](http://www.asambleanacional.gob.ve/diputados?id_estado=representaci%C3%B3n+ind%C3%ADgena)
- Banco Mundial. (2018). El Panamá indígena encuentra su voz. Banco Mundial. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2018/12/18/el-panama-indigena-encuentra-su-voz>
- Banco Mundial. (2018). Evaluación Sociocultural para el Proyecto Apoyo para la Implementación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Banco Mundial. Recuperado de <http://documents>

- worldbank.org/curated/en/816631516208457547/pdf/SFG4004-SA-SPANISH-P157575-Box405323B-PUBLIC-Disclosed-1-17-2018.pdf
- Bernand, C. (2002). Un peuple prospère et pacifique, les Taïnos [Un pueblo próspero y pacífico, los Taínos]. Clio. Recuperado de [https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/pdf/pdf\\_un\\_peuple\\_prospere\\_et\\_pacifique\\_les\\_tainos.pdf](https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/pdf/pdf_un_peuple_prospere_et_pacifique_les_tainos.pdf)
- Bernand, C. (2002). Un peuple prospère et pacifique, les Taïnos [Un pueblo próspero y pacífico, los Taínos]. Clio. Recuperado de [https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/pdf/pdf\\_un\\_peuple\\_prospere\\_et\\_pacifique\\_les\\_tainos.pdf](https://www.clio.fr/BIBLIOTHEQUE/pdf/pdf_un_peuple_prospere_et_pacifique_les_tainos.pdf)
- Bonilla, J. (1992). Los grupos indígenas costarricenses: Situación actual. Recuperado de <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/antropologia/article/view/20156/20345>
- Carballo, J. (2005). Los Grupos Indígenas Costarricenses. Recuperado de <http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/images/documentos/pdf/pueblos%20indigenas-UNA.pdf>
- Cassá, R. (1974). Los taínos de La Española. Recuperado de <https://asodea.files.wordpress.com/2009/09/los-tainos-de-la-espanola-roberto-cassa.pdf>
- CEPAL. (2005). Los pueblos indígenas de Panamá: Diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3533/1/S2005021\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3533/1/S2005021_es.pdf)
- CEPAL. (2019). Pueblos indígenas y afrodescendientes. Biblioteca de la CEPAL. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159519&cp=1044458>
- CEPAL. (s.f.). Censos de Población y Vivienda: décadas 2000 y 2010. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/temas/censos-de-poblacion-y-vivienda/censos-poblacion-vivienda-decadas-2000-2010>
- Código Electoral [Código]. (2009). Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas. Recuperado de <http://www.conai.go.cr/index.html>
- Comisión Nacional de Estadísticas para Pueblos Indígenas y Afroecuatorianos. (2010). Las cifras del pueblo indígena: Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010. INEC. Recuperado de [https://www.academia.edu/11296235/\\_Las\\_Cifras\\_de\\_las\\_Nacionalidades\\_y\\_Pueblos\\_Ind%C3%ADgenas\\_mirada\\_desde\\_el\\_Censo\\_de\\_Poblaci%C3%B3n\\_y\\_Vivienda\\_2010](https://www.academia.edu/11296235/_Las_Cifras_de_las_Nacionalidades_y_Pueblos_Ind%C3%ADgenas_mirada_desde_el_Censo_de_Poblaci%C3%B3n_y_Vivienda_2010)
- Consejo de la Nación Charrúa - CONACHA. Recuperado de <http://consejonacioncharrua.blogspot.com/>
- Constitución Política de Costa Rica. [Const.] (1949). Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>

- Constitución Política de la República de Panamá. (2004). Asamblea Nacional. Recuperado de [http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4\\_pan\\_const.pdf](http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pan_const.pdf)
- Corte Constitucional. (2016). Constitución Política de Colombia 1991. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Corte IDH. (1973). Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/2/Anexo%20XVI/Ley%20de%20Creaci%C3%B3n%20de%20la%20Comisi%C3%B3n%20Nacional%20de%20Asuntos%20ind%C3%ADgenas.doc>
- Davis, E. (2015). Diagnóstico de la Población Indígena de Panamá con base en los Censos de Población y Vivienda de 2010. INEC. Recuperado de [https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://www.contraloria.gob.pa/inec/archivos/P6571INDIGENA_FINAL_FINAL.pdf)
- Del Popolo, F. (2008). Los pueblos indígenas y afrodescendientes en las fuentes de datos: experiencias en América Latina. CEPAL: Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.one.cu/publicaciones/cepal/pueblos%20indigenas/lcw197-verde.pdf>
- Del Popolo, F., & Schkolnik, S. (2013). Pueblos indígenas y afrodescendientes en los censos de población y vivienda de América Latina: avances y desafíos en el derecho a la información. *Notas De Población*, (97), pág. 240. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35946/np97205247\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35946/np97205247_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2005). La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos. Bogotá. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad\\_estadistica\\_etnicos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/visibilidad_estadistica_etnicos.pdf)
- Erbig, J. (2015). *Imperial lines, indigenous lands: Transforming territorialities of the Río de la Plata, 1680-1805*. Chapel Hill. Recuperado de [https://www.jeffreyerbig.com/uploads/2/0/4/0/20408503/dissertation\\_erbis.pdf](https://www.jeffreyerbig.com/uploads/2/0/4/0/20408503/dissertation_erbis.pdf)
- Freidenberg, F., & Alcántara, M. (2001). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)* [Ebook] (p. 252). Quito: Biblioteca Flacso. Recuperado de <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=45029>
- Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. (s.f.). Uruguay. Recuperado de <http://www.libertadciudadana.org/archivos/Biblioteca%20Virtual/Documentos%20Informes%20Indigenas/Documentos%20Internacionales/Derecho/Pueblos%20Indigenas%20y%20Derechos%20Constitucionales/Uruguay.pdf>

- García, M. (2008). El indigenismo dominicano. Recuperado de <http://ddf.vufv.es/xmlui/bitstream/handle/10641/544/El%20indigenismo%20dominicano.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Gott, R. (2004). Cuba: Una nueva historia. Madrid: Akal. Recuperado de [https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=\\_X4nLM3iBBQC&oi=fnd&pg=PA4&dq=guanahatabeyes+en+cuba&ots=ebcudlwUbY&sig=-Zwh5fpYWHTbaUVftdIO7JWQH2M&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=_X4nLM3iBBQC&oi=fnd&pg=PA4&dq=guanahatabeyes+en+cuba&ots=ebcudlwUbY&sig=-Zwh5fpYWHTbaUVftdIO7JWQH2M&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Guanche, J. (2006). ASPECTOS ETNODEMOGRÁFICOS DE LA NACIÓN CUBANA: PROBLEMAS Y FUENTES DE ESTUDIO. Recuperado de <https://mdc.ulpgc.es/utills/getdownloaditem/collection/tebeto/id/71/filename/72.pdf/mapsto/pdf>
- Hanratty, D. M., Library Of Congress. Federal Research Division & Weil, T. E. (1991) Ecuador: A Country Study. Washington, D.C.: Federal Research Division, Library of Congress. [Pdf] Recuperado de <https://www.loc.gov/item/91009494/>
- IBGE. (2012). Los Indígenas en el Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro. Recuperado de [https://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena\\_censo2010.pdf](https://indigenas.ibge.gov.br/images/indigenas/estudos/indigena_censo2010.pdf)
- INE. (2015). XIV Censo Nacional de Población Y Vivienda 2011: Empadronamiento de la Población Indígena. Instituto Nacional de Estadística. Recuperado de <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/Censo2011/pdf/EmpadronamientoIndigena.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2012). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. Recuperado de [https://www.cipacdh.org/pdf/Resultados\\_Generales\\_Censo\\_2011.pdf](https://www.cipacdh.org/pdf/Resultados_Generales_Censo_2011.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). X Censo Nacional de Población y VI de Vivienda 2011. Territorios Indígenas. Recuperado de [https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/02.\\_Censo\\_2011.\\_Territorios\\_Indigenas.pdf](https://www.uned.ac.cr/extension/images/ifcmdl/02._Censo_2011._Territorios_Indigenas.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística. (2011). Población por sexo y ascendencia étnico racial, según departamento. Montevideo. Recuperado el 26 de agosto de 2019 de <http://www.ine.gub.uy/censos-2011>
- Klein, F. (2007). El destino de los indígenas del Uruguay. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Recuperado de <https://revistas.ucm.es/index.php/NOMA/article/download/NOMA0707120377A/26575>
- Martínez, A., & Radomski, J. (2013). El pueblo originario de Cuba: ¿un legado olvidado o ignorado? Recuperado de <http://www.espaciolaical.org/contens/35/7177.pdf>
- Meléndez, L. (2018). Indígenas en aislamiento en Venezuela: bajo el asedio de mineros, enfermedades y guerrilla, en Mongabay. Recuperado de <https://>

- es.mongabay.com/2018/12/indigenas-en-aislamiento-venezuela-asedio-mineria-enfermedades-guerrilla/
- Mello, O. (2000). TIERRAS INDÍGENAS EN BRASIL. En J. Rolando, Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OTI (1st ed.). Ciudad de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/91/10.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2018). Lenguas Nativas y Criollas de Colombia. Bogotá. Recuperado de <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/APP-de-lenguas-nativas/Paginas/default.aspx>
- Molina, I. (2006). Historia de Costa Rica: breve, actualizada y con ilustraciones. Editorial de la Universidad de Costa Rica. pp. 148 páginas. ISBN 9977-67-411-6.
- Moro, B. & et al. (2013). Pueblos Indígenas y los ODM. PNUD. Recuperado de <https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODM/undp-co-pueblosindigenasylosodm-2013-parte1.pdf>
- Observatorio del Desarrollo. (s.f.). Pueblos indígenas de Costa Rica. Recuperado de <http://pueblosindigenas.odd.ucr.ac.cr/index.php/etnias/etnias-descripcion-general>
- PNUD. (2015). Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Mesa Nacional de Desarrollo Indígena. Recuperado de [http://www.oddiicc.org/sites/default/files/acompanamientosExperiencias/plan\\_de\\_desarrollo\\_pueblos\\_indigenas\\_version\\_final.pdf](http://www.oddiicc.org/sites/default/files/acompanamientosExperiencias/plan_de_desarrollo_pueblos_indigenas_version_final.pdf)
- Rodríguez, E., Magalhães de Carvalho, A. M., & Michelena, M. (2018). Somos Charrúas, un pueblo que sigue en pie: invisibilizaciones y procesos de reemergencia indígena en Uruguay. En Canales Tapia, P. (Ed.), El Pensamiento y la Lucha: Los pueblos indígenas en América Latina: organización y discusiones con trascendencia. Ariadna Ediciones. Recuperado de <http://books.openedition.org/ariadnaediciones/1308>
- Senado República de Colombia. (2019). El Senado. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/el-senado/senadores>
- Serna, J. M. (2010). República Dominicana. Identidad y herencias etnoculturales indígenas. Santo Domingo: Archivo General de la Nación. Recuperado de <http://opac.pucmm.edu.do/virtuales/bvds/RepublicaDominicana.Identidadyherenciasetnoculturalesindigenas.pdf>
- Sisma Mujer. (2018). Representación de mujeres en el Congreso 2018-2022. Recuperado de [https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/03/16-03-18-Mujeres-en-las-elecciones-de-Congreso-2018-2022\\_ACT3.pdf](https://www.sismamujer.org/wp-content/uploads/2018/03/16-03-18-Mujeres-en-las-elecciones-de-Congreso-2018-2022_ACT3.pdf)
- Survival. (2019). Indígenas de Brasil. Recuperado de <https://www.survival.es/indigenas/brasil>

- Tribunal Constitucional. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito. Recuperado de [http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Constitucion\\_Enmiendas\\_Interpretaciones/Constitucion\\_2008.pdf](http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/local/File/Constitucion_Enmiendas_Interpretaciones/Constitucion_2008.pdf)
- Trujillo, R. (2014). Noeli Pocaterra. Noelipocaterra.org. Recuperado de <https://www.noelipocaterra.org/bio-noeli>
- UNICEF. (2009). Así vivimos los pueblos indígenas...” Diagnóstico Niñez y Adolescencia indígena. Recuperado de [https://www.unicef.org/costarica/docs/cr\\_pub\\_Asi\\_vivimos\\_los\\_pueblos\\_indigenas.pdf](https://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Asi_vivimos_los_pueblos_indigenas.pdf)
- Universidad de Delaware. (s.f.). Historia de Colombia. Recuperado de <http://www1.udel.edu/leipzig/254/colombiahist.htm>
- Woodaman, R. (2017). Bringing Taíno peoples back into history [Reintroduciendo al pueblo Taíno en la historia]. Smithsonian. Recuperado de <https://www.smithsonianmag.com/smithsonian-institution/bringing-taino-peoples-back-history-180967637/>
- World Directory of Minorities and Indigenous Peoples. (2019). Haiti. Recuperado de <https://minorityrights.org/country/haiti/>



## B) ARGENTINA

# Los derechos políticos de los indígenas en Argentina: entre la afirmación, la diversidad y la fragmentación

ANDREA IVANNA GIGENA

### *Población y pueblos indígenas: características generales*

En Argentina, de acuerdo con el último Censo Nacional de Población y Vivienda (2010),<sup>1</sup> 955,032 personas<sup>2</sup> se reconocen indígenas o descendientes de algún pueblo indígena u originario. Esto representa el 2.4% de la población nacional.

---

<sup>1</sup> Estos datos son los primeros que, para todo el territorio nacional, releva el Estado argentino sobre la población indígena. Los resultados se conocieron en el año 2012.

A los fines del relevamiento se consideró como Población Indígena a toda persona que se autoreconoce como descendiente (porque tiene algún antepasado) o perteneciente (porque se declara como tal) a un Pueblo Indígena.

Un antecedente de este Censo Nacional fue la implementación de la Encuesta Complementaria para Pueblos Indígenas (realizada entre los años 2004 y 2005) anexa al Censo del año 2001. Durante este relevamiento se había preguntado por la presencia de personas indígenas en los hogares censados. A partir de esa información primaria, se realizó luego una muestra representativa de aquellos hogares donde hubiera pertenecientes y/o descendientes (en primera generación) de Pueblos Indígenas, para profundizar en la cuantificación y la caracterización de esta población. Este trabajo permitió identificar 32 Pueblos (considerando las variables de autoidentificación y ascendencia indígena).

Los Censos anteriores (1947, 1960, 1970, 1980 y 1991) no habían relevado a la población considerando criterios étnicos. Y el único *censo indígena nacional* se realizó en el año 1966, específicamente en regiones rurales o reservas que se conocía de antemano que concentraban población indígena. Los resultados fueron dados a conocer en 1968 y se hablaba de una población estimada de 500,000 indígenas. Posteriores registros realizados por organizaciones no gubernamentales duplicaban esta cifra. Por este motivo, y por la mayor visibilidad de sujetos políticos indígenas en los 90, entre el 2000 y el 2010 se decidió incorporar la variable étnica (para indígenas y afrodescendientes) en todos los Censos Nacionales.

<sup>2</sup> El 50.4% son varones y el 49.6% mujeres.

En todos los distritos (las 23 provincias o estados federales, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) se registraron personas que se autoreconocen como indígenas y la mayor proporción (por encima de la media nacional) se concentra en dos grandes regiones: Noroeste (provincias de Jujuy, Salta, Formosa y Chaco) y Patagonia (Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

El Estado nacional, a través de su organismo competente (Instituto Nacional de Asuntos Indígenas —INAI—), ha reconocido a 34 Pueblos Indígenas:<sup>3</sup> (en orden alfabético) *Atacama, Chané, Charrúa, Chorote, Chulupí, Comechingón, Diaguita, Guaraní, Guaycurú, Huarpe, Iogys, Kolla, Kolla Atacameño, Lule, Lule Vilela, Mapuche, Mapuche Tehuelche, Mocoví, Mbya Guaraní, Ocloya, Omaguaca, Pilagá, Quechua, Ranquel, Sanavirón, Selk'Nam (Ona), Tapiete, Tastil, Tehuelche, Tilián, Toba (Qom), Tonokoté, Vilela, Wichí.*

Muchos de estos pueblos mantienen sus usos y costumbres tradicionales. En algunos casos estos han sido transmitidos de generación en generación a pesar de los procesos de discriminación, asimilación y exterminio que sufrieron durante la conquista y colonización española y, también, durante el período republicano. En otros casos, la actualización de sus prácticas tradicionales ha implicado un profundo y delicado proceso de “recuperación” de su memoria histórica.

En cualquier caso, desde la década de 1980 (como en el resto de Latinoamérica) ha sido fundamental para la recuperación de su historia y los procesos de (re)etnificación, el posicionamiento como actores políticos con reivindicaciones legítimas frente a los Estados-nación. Esto se fortaleció en el contexto de la (contra)celebración de los 500 años de la “Conquista” de América en 1992; la declaración del Año Internacional de los Pueblos Indígenas en 1993 y; la institución del Decenio de los Pueblos Indígenas (1994 a 2004) por la ONU. Todas esas instancias fueron, junto a la organización a nivel nacional y el establecimiento de redes continentales, el marco simbólico, institucional y jurídico que permitió este nuevo período de afirmación indígena.

---

<sup>3</sup> Algunos Pueblos son muy numerosos, por encima de las 100,000 personas: Mapuche (205,009), Tobas (126,976) y Guaraní (105,907). Otros, en cambio, no superan las 1,000 personas: Vilelas (519) y Tapiete (407).

El entrecruzamiento de datos de la UNESCO, el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2010 y la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas de los años 2004-2005 (ECPI) permitió estimar que unos-as 700 mil indígenas hablan 16 lenguas originarias; 2 menos de las 18 que, según se tiene registro, existían en el territorio argentino al momento de la conformación del Estado nacional (siglo XIX).<sup>4</sup>

Las lenguas más habladas son: *mapuzdungún* (mapuche), *quechua*, *guaraní*, *qom l'aqtaqa* (*qom/toba*), *wichí* y *aymara*. Las lenguas *mocoví*, *pilagá*, *chané*, *chorote iyojwa'ja*, *tapiete* y *chulupí* cuentan con menor vitalidad. En tanto, las lenguas *Gününa kuna*, *tehuelche*, *chaná* y *vilela* son las que están en recuperación. Las dos extintas son: *kunza* (atacama) y *selk'nam*.

Esta dispersión de lenguas es un gran desafío para la implementación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), derecho garantizado constitucionalmente a los Pueblos Indígenas, que está respaldado en Ley de Educación Nacional No. 26.206 (capítulo XI, artículo 52, 53 y 54). Según los especialistas, si bien esta ley que “promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias”,<sup>5</sup> tiene un sesgo “ruralista” que no se condice con la importante cantidad de indígenas que vive en ámbito urbanos en todo el país.

Entre los 34 Pueblos Indígenas reconocidos han registrado su personería jurídica 1,456 Comunidades Indígenas, tanto en el ámbito nacional como en los Registros Provinciales. Pero, como no todas las Comunidades Indígenas solicitan su personería jurídica, diversas organizaciones sociales y el Estado estiman que el número de Comunidades podría ascender a casi 1,700.

A los fines del catastro (nacional y provinciales), se entiende que una Comunidad Indígena es un: “conjunto de familias o grupos con-

---

<sup>4</sup> La información histórica y antropológica indica que para la llegada de los conquistadores españoles a lo que es hoy el territorio argentino se hablaban alrededor de 35 lenguas.

<sup>5</sup> Disponible en: [http://www.universidadeshoy.com.ar/despachos.asp?cod\\_des=68565&id\\_seccion=239](http://www.universidadeshoy.com.ar/despachos.asp?cod_des=68565&id_seccion=239) [Fecha de Consulta, 07/07/2019]

vivientes que se autoidentifican pertenecientes a un pueblo indígena, que presentan una organización social propia, comparten un pasado cultural, histórico y territorial común”.<sup>6</sup>

Un Pueblo Indígena, en tanto, es:

Conjunto de familias y Comunidades indígenas identificadas con una historia común anterior al nacimiento de la Nación Argentina. Posee una cultura y organización social propia. Se vinculan con una lengua y una identidad distintiva. Habiendo compartido un territorio común, conservan actualmente parte del mismo a través de sus comunidades.<sup>7</sup>

Es decir, un Pueblo puede estar organizado en múltiples Comunidades Indígenas y en una o más provincias (o estados federales). Por otra parte, la mayoría de esas Comunidades están registradas como perteneciente a un Pueblo Indígena. Sin embargo, existen 77 Comunidades Indígenas “mixtas” (que agrupan entre 2 y 4 pueblos diferentes). Esto explica la gran cantidad de Comunidades que hay en relación a la cantidad de Pueblos reconocidos.

Esta fragmentación y dispersión organizativa, así como la diversidad de “interlocutores estatales” en los niveles de gobierno nacional y provinciales (entre otras razones históricas vinculadas a un imaginario nacional hegemónico que confina lo indígena al pasado), permiten entender por qué las demandas de los Pueblos Indígenas por el reconocimiento y la ampliación de derechos encuentran tantas dificultades y dilaciones en nuestro país.

### *Encuadre y garantías legales*

En materia de legislación, a nivel internacional el Estado argentino ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, mediante la Ley N°24.071 (sancionada y promulgada en 1992). Dado que dicho Convenio entra en vigor para los Estados 12 meses después

---

<sup>6</sup> Disponible en: [https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas\\_6292/](https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas_6292/) [Fecha de Consulta, 08/07/2019].

<sup>7</sup> Disponible en: [https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas\\_6292/](https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas_6292/) [Fecha de Consulta, 08/07/2019]

del registro de la ratificación, lo que sucedió en el año 2000, rige en Argentina desde el año 2001.

El Convenio 169 de la OIT establece que las distintas instancias de gobierno deben reconocer la preeminencia de los pueblos originarios sobre sus tierras y regularizar su acceso. También, tienen el derecho sobre el uso, administración y conservación de dichos territorios, sus recursos naturales y a intervenir (dando consentimiento) sobre toda acción de los gobiernos que los afecte. Además, se regula sobre aspectos vinculados a políticas laborales, educación, vivienda, artesanías, seguridad social y salud.

Y entre las obligaciones más significativas que el Estado asume con este Convenio es consultar a los Pueblos Indígenas sobre cualquier medida legislativa y administrativa susceptible de afectarlos directamente. Esta, la Consulta Previa e Informada, no se encuentra reglamentada en el país y no se ha aplicado.

Argentina, además, votó favorablemente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU-2007) y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (RES. 2888, OEA-2016).

En relación a la legislación nacional, dado el carácter federal del Estado Argentino, los Pueblos Indígenas cuentan con derechos específicos reconocidos constitucionalmente o en legislaciones particulares tanto a nivel federal como en varios estados provinciales.

Por ejemplo, la Reforma de la Constitución nacional del año 1994,<sup>8</sup> en el Artº. 75 inciso 17 determina:

Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tra-

---

<sup>8</sup> La reforma de la Constitución de 1994 estableció, también, que un conjunto de declaraciones y tratados internacionales sobre Derechos Humanos tuvieran jerarquía constitucional. Y los que de modo particular afectan la condición jurídica de los Pueblos Indígenas son: los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana de Derechos Humanos; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”.

dicionalmente ocupan. Regular la entrega de otras aptas para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones (Constitución Nacional Argentina, Art. 75, inciso 17).

A nivel provincial y desde el retorno a la democracia en el país en 1983, 11 provincias han reconocido en sus jurisdicciones y en ocasión de las reformas constitucionales derechos específicos para indígenas. Estas son: Jujuy (Art. 50-año 1986); Río Negro (Art. 42-año 1988); (Buenos Aires (Art. 36, inc. 9-año 1994); Chaco (Art. 37-año 1994); Chubut (Art. 34-año 1994); La Pampa (Art. 6-año 1994); Salta (Art. 15-año 1998); Formosa (Art. 79-años 1991 y 2003); Neuquén (Art. 53-años 1994 y 2006); Tucumán (Art. 149-año 2006); Corrientes (Art. 66-año 2007) y; Entre Ríos (Art. 33-año 2008).

### *Institucionalidad Indígena*

La autoridad gubernamental especializada para Pueblos Indígenas a nivel nacional es el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). El mismo fue creado por incidencia de los propios indígenas (entre quienes destaca el jurista Eulogio Frites) a instancias del decreto reglamentario No. 155 (año 1989) de la Ley N°23.302 (año 1985) denominada *Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Indígenas*.

Este organismo es una entidad descentralizada creada, en principio, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social nacional. Por ello, sus funciones estuvieron predominantemente orientadas a la implementación de políticas sociales. A partir del año 2016 se intenta imprimir una nueva perspectiva a la política indígena y el INAI pasó a formar parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Algunos dirigentes y organizaciones indígenas alentaron este cambio porque, entendieron, se trataba de un desplazamiento paradigmático que dejaba de considerar a los indígenas como población “pobre” o “vulnerable” de modo predominante. Otros, en cambio, lo cuestionaron duramente por la falta de consulta a los Pueblos Indígenas y por el borramiento de los fundamentos históricos que habían inspirado la sanción de la Ley N°23.302 y la creación del INAI.

Actualmente el INAI está presidido por un-a funcionario-a del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que debe ejecutar la política indígena de acuerdo a la legislación (internacional y nacional) vigente y a la consulta a los representantes de los Pueblos Indígenas. Para este fin se han creado, en la actual gestión, 3 Direcciones: 1) Tierras y Registro Nacional de Comunidades Indígenas; 2) Desarrollo de Comunidades Indígenas y 3) Afirmación de Derechos Indígenas.

La primera Dirección (que concentra las funciones más relevantes en términos de las problemáticas indígenas actuales) coordina un Programa de Fortalecimiento Comunitario y Acceso a la Justicia y gestiona el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RE.NA.C.I.),<sup>9</sup> el Registro Nacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas (RE.N.O.P.I.)<sup>10</sup> y el Registro del Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (RE.TE.CI.).<sup>11</sup>

En el primero se inscriben las personerías jurídicas a aquellas Comunidades Indígenas que lo solicitan, acreditando los requisitos para ello requerido.

El segundo otorga personería jurídica de “segundo grado” a las organizaciones que “... ostenten la representación mayoritaria de las comunidades indígenas de un mismo o de distintos pueblos indígenas a nivel provincial, regional o nacional”.<sup>12</sup> Este registro aparece cuando algunas de las comunidades indígenas empiezan a reivindicarse como *pueblos* o *naciones* dentro del Estado-nación, nucleándose en organizaciones de segundo grado.

---

<sup>9</sup> Creado en el año 1996.

<sup>10</sup> Creado en el año 2010.

<sup>11</sup> Creado en el 2006 a instancias de la Ley 26160 y sus prórrogas: Ley 26554 (2009), 26894 (2013) y 27.400 (2017) que declara: “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país con personería jurídica inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas, en organismo provincial competente o las preexistentes” y se reglamenta mediante el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm> [Fecha de consulta: 19/07/2019].

<sup>12</sup> Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Doc.aspx?s=&Id=197> [Fecha de consulta: 13/12/2010].

El tercer registro, en tanto, tiene por finalidad relevar las tierras de ocupación actual, tradicional y pública de las comunidades indígenas, según lo establecido por la Ley N° 26.16 (2006).

El entrecruzamiento de datos de estos 3 registros nacionales es lo que permite establecer las bases para la elección de los-as representantes indígenas frente al INAI (cuestión sobre la que me detengo más adelante).

La segunda Dirección, de Desarrollo de Comunidades Indígenas, coordina junto a organismos nacionales, provinciales y los gobiernos locales (municipios y comunas) diversos programas de salud, vivienda, educación intercultural bilingüe, capacitación laboral, apoyo a proyectos productivos, acceso a medios de comunicación y otras tareas políticas sociales. Se impulsan, además, operativos de tramitación del Documento Nacional de Identidad y acceso a la seguridad social.<sup>13</sup>

La tercera Dirección de Afirmación de Derechos Indígenas, es la responsable de coordinar, promover y garantizar la participación de los-as indígenas en el diseño de las políticas públicas que los afectan directamente.

Por otra parte, muchas provincias también han creado instancias gubernamentales especializadas para gestionar los asuntos indígenas en sus jurisdicciones; bajo el formato de Institutos, Secretarías o Direcciones o mediante la creación de Registros de provinciales de Comunidades Indígenas (Chubut, Misiones, Neuquén, Río Negro, Formosa, Chaco, Jujuy, Salta son algunas de ellas).

El caso de la provincia de Salta es el más significativo porque fue la primera instancia de gobierno en Argentina en dar rango ministerial al organismo especializado en el tema indígena, creando en el año 2016 el Ministerio de Asuntos Indígenas y Desarrollo Social.

Muy excepcionalmente estos organismos están a cargo de indígenas (tanto a nivel nacional como provincial). Y estas excepciones son: los hermanos Orlando y Andrea Charole (Pueblo qom) que presidieron en dos períodos, y por elección de sus pares indígenas, el

---

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai> [Fecha de consulta: 08/07/2019].

Instituto del Aborigen Chaqueño<sup>14</sup> en la provincia de Chaco y Natalia Sarapura (Pueblo kolla) que fue designada por el gobernador como Secretaria de Pueblos Indígenas (2015-2019) en la provincia de Jujuy.

### *Derechos Políticos: Incidencia, Consulta, Participación y Representación Política*

El ejercicio de los derechos políticos, entendidos aquí como la participación de los-as indígenas en la esfera política en condición de elector-a y/o elegido-a, admite considerar tres ámbitos: los espacios de consulta y decisión sectoriales, los procesos electorales multinivel (nacional, provincial y local) y, los espacios de representación popular multinivel (nacional, provincial y local).

Respecto del primero, los-as indígenas pueden participar en los órganos de consulta y participación del INAI que son: el Consejo de Participación Indígena (CPI) y el Consejo de Coordinación Nacional (CCN).

La Ley N°23.302 de creación del INAI del año 1985 establecía que este organismo debía contar con una instancia de participación directa de los Pueblos Indígenas: un Consejo de Coordinación Nacional (CCN). Ante la falta de conformación del mismo y las demandas de los Pueblos Indígenas, el CPI fue creado en el año 2004 (resolución INAI 152/2004) como una instancia previa a la conformación definitiva del CCN.

El CPI está integrado por 2 miembros<sup>15</sup> (titular y suplente) de cada Pueblo Indígena por cada provincia, elegidos por las máximas autoridades de cada comunidad en una Asamblea regional que es convocada y facilitada por los equipos técnicos del INAI.

Inicialmente se preveía que el mandato de los-as elegidos-as durara 3 años. Sin embargo, en varias ocasiones los mandatos se han extendido debido a las dificultades logísticas (económicas y de acceso a los

---

<sup>14</sup> Orlando Charole presidió en los períodos: 2008-2011 y 2018-2021. Andrea Charole, en tanto, lo hizo en los trienios 2011-2014 y 2014-2017.

<sup>15</sup> En una primera etapa se designaba un-a titular y suplente. Luego se consideró que ambos-as serían titulares.

territorios) que conlleva arbitrar los medios para realizar las elecciones por trienio en toda la Argentina.

Dada la cantidad de Pueblos reconocidos, su distribución y dispersión en diferentes provincias, el CPI es un espacio de participación realmente numeroso; suele superar los-as 130 integrantes. Esta cantidad de representantes tiene relación con la cantidad de comunidades, pueblos y la extensión territorial<sup>16</sup> que unas y otros alcanzan al interior de cada estado federado (la provincia de Salta, solamente, tiene 13 Pueblos reconocidos).

Así, para facilitar la “operatividad” del mismo, se creó en el 2006 una Mesa de Coordinación Nacional, conformada por una fracción del CPI. Son 25 representantes indígenas elegidos en el marco del CPI según un criterio regional: Noroeste (10 representantes, por concentrar la mayor cantidad de Pueblos y de Comunidades Indígenas), Noroeste, Centro y Sur (5 representantes cada una).

El CPI (y su Mesa de Coordinación Nacional) debía cumplir con la función de ser interlocutor entre las comunidades indígenas y el Estado nacional y participar en la definición de las políticas públicas orientadas al sector indígena, con especial atención en la problemática territorial. Es decir, en principio se preveía que tuviera un rol de incidencia política significativo a nivel nacional.

Sin embargo, en el año 2008, de modo unilateral, la presidencia del INAI conformó aquel Consejo de Coordinación Nacional (CCN) que, como dijimos, preveía la Ley No. 23.302. El mismo quedó integrado de modo tripartito por: 30 representantes indígenas (1 representante por pueblo y por región), 14 representantes de los Estados Provinciales que se adhirieron a la Ley 23.302<sup>17</sup> y 6 representantes del Estado

---

<sup>16</sup> Esto se toma como referencia porque se supone que los representantes deben conocer las comunidades que representan y recorrer los territorios en que las mismas se asientan, para poder articular con el INAI u otras dependencias estatales.

<sup>17</sup> Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Tierra del Fuego y Antártica e Islas del Atlántico Sur y Tucumán.

Nacional (de las áreas que tuvieran incidencia en temas relativos a indígenas).<sup>18</sup>

La conformación de este CCN implicó que las funciones del CPI se reformularan, reduciéndolas al trabajo territorial con las comunidades provinciales (gestión de proyectos productivos, asesoramiento en la tramitación de personerías jurídicas, gestión de becas de estudios, relevamiento territorial, etc.). Se le restó, así, el protagonismo y la capacidad de incidencia que se esperaba tuviera en la definición nacional de las políticas públicas para los indígenas. En cualquier caso, la evaluación general del funcionamiento del CPI y del CCN por parte de los indígenas no es favorable (Sterpin, 2017).<sup>19</sup>

En relación al segundo ámbito para el ejercicio de los derechos políticos, el sufragio, hay que decir que en Argentina, desde 1912 con la “Ley Sáenz Peña”, el voto tiene carácter “universal” (salvo para las mujeres, a quienes se les reconoce el derecho al voto en el año 1947) secreto, obligatorio para todos los ciudadanos empadronados. Esto implica que, en teoría, no hubo desde ese momento restricciones censitarias para la participación de los indígenas en los procesos electorales.

Sabemos, sin embargo, que un conjunto de circunstancias socio-históricas (discriminación, marginación socio-territorial, analfabetismo, pobreza, redes clientelares, etc.) han condicionado el libre ejercicio del sufragio entre los indígenas. Un somero repaso por medios periodísticos y la consideración de las observaciones de campo de quienes trabajamos con/en Comunidades Indígenas, dan cuenta de las múltiples situaciones de sometimiento, violencia y/o engaño que padecen muchas personas de los Pueblos Indígenas en las jornadas electorales.

Aquellas circunstancias no han sido modificadas, y el tema no aparece en la agenda de los Pueblos y el INAI. Sin embargo, la Dirección de Afirmación de Derechos Indígenas de este organismo, en coordina-

---

<sup>18</sup> Los Ministerios nombrados por los documentos del INAI son: Salud, Educación, Trabajo, Interior, Ministerio de Economía, Justicia y Derechos Humanos. Dada la reciente (2018) degradación de los Ministerios de Salud y Trabajo a Secretarías dependientes de otros Ministerios (no considerados en la lista del INAI), desconocemos si esas áreas siguen representadas en el CCN.

<sup>19</sup> Asimismo lo corroboran mis trabajos de campo en el noroeste argentino.

ción con la Dirección Nacional Electoral, en el año 2017 elaboró un folleto informativo que pretendía “garantizar el acceso al derecho al voto y la participación política de los pueblos originarios”.

La guía explica de manera clara por qué es importante votar; quiénes deben votar; con qué documentos se puede votar; cómo es el procedimiento de votación; qué hacer si faltan boletas en el cuarto oscuro; qué es la “prioridad de voto” y el “voto asistido”, entre otros aspectos fundamentales para ejercer este derecho.<sup>20</sup>

La “Guía para el Votante”, como se la denominó, fue traducida a 8 lenguas indígenas de los pueblos mayoritarios (*mapuche, wichí, ava guaraní, mbya guaraní, pilagá, mocoví, quechua y qom*), con el objetivo de ser distribuidas en unas 1,500 comunidades de todo el país a instancias de jornadas de capacitación promovidas por el INAI.

Esta traducción puede considerarse un acto “simbólico”, en clave multicultural, en la medida que por un lado, como se dijo antes, las condiciones que verdaderamente cercenan el derecho al voto de la población indígena no han sido abordadas. Por el otro lado, la mayoría de los-as indígenas proviene de hogares que hablan el castellano junto a su lengua originaria. El monolingüismo, que volvería obligatoria esta traducción como mecanismo de inclusión y garantía de derechos políticos, no es frecuente entre los Pueblos Indígenas de Argentina.

En otro orden de cosas, prácticamente no existen en Argentina estudios sobre el comportamiento electoral de la población indígena (voto indígena, voto étnico, partidos políticos y etnicidad, etc.). La Ciencia Política y, también, el Derecho, se han mantenido ajenos al abordaje de esos temas. Sabemos, en tanto, por estudios históricos, sociológicos y antropológicos, que en varias regiones del país ha habido una identificación mayoritaria de los indígenas con el partido peronista (Escolar, 2007; Valko, 2007; Frites; 2011; Gigena, 2016).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/campana-de-difusion-del-derecho-al-voto-y-la-participacion-politica-de-los-pueblos> [Fecha de consulta: 10/07/2019]

<sup>21</sup> Esto se registra desde el “primer peronismo” (1950 aproximadamente) y se explica por dos razones. Por un lado, con la llegada de Perón al gobierno (1947), la implementación de medidas de protección al trabajador puso límites significativos a las elites políticas y económicas provinciales que sometían a los Pueblos Indígenas a relaciones laborales compulsivas, violentas y precarias. Así, los

Finalmente, para el tercer ámbito de ejercicio de los derechos políticos: la representación popular hay que mencionar que, a diferencia de otros países de la región<sup>22</sup> que cuentan algunos con medidas orientadas a promover y garantizar el acceso de indígenas, la participación de indígenas en cargos de representación popular (tales como escaños o asientos reservados; cuotas electorales, mapas electorales o distritos étnicos), en Argentina no se han sancionado ni debatido medidas de esta naturaleza en ningún nivel de gobierno.

Así, la representación política se canaliza a través de los partidos políticos tradicionales que, en general, no contemplan en sus estructuras organizativas, en sus programas políticos o en sus plataformas electorales la dimensión colectiva de los derechos y las demandas indígenas. Más aún, no pocas veces estos partidos asumen prácticas o tópicos anti-indígenas.

Esto no ha redundado, mientras tanto, en la conformación de Partidos Políticos Indígenas (autonomistas o no) como sí podemos encontrar en otros países de Latinoamérica a lo largo de la historia (como por ejemplo Bolivia y Chile).

La única experiencia reciente que se conoce es el Partido “Movimiento Comunitario Pluricultural” de la provincia de Jujuy, constituido en 2013 por 6 Pueblos Indígenas y que se presentó a nivel provincial: en las elecciones ejecutivas y legislativas del año 2015, en las elecciones legislativas del año 2017 y que, a principios del año 2019,

---

indígenas rápidamente se identificaron con el peronismo y se sindicalizaron. El peronismo permitió pasar de una “...la política del terror” a otra de “disciplinamiento laboral” (Escolar, 2007:158).

Por otro lado, con el peronismo el Estado llegó a regiones donde sólo regían relaciones de patronazgos, padrinzagos o servidumbres. Y con el Estado llegaron los derechos: salud, educación, seguridad social, etc. Esto “invitaba” a una incorporación al nuevo modelo de Estado-nación que implicaba, la mayoría de las veces (a excepción de la zona patagónica), borrar el trazo idiosincrático indígena. Así, los indígenas pasaron a conformar la masa de trabajadores-as o campesinos-as del nuevo modelo político y social, desde la década del 50 hasta los 90 aproximadamente, cuando asistimos a los procesos de (re)etnificación.

<sup>22</sup> Como escaños reservados en Bolivia, Colombia y Venezuela; cuotas electorales en Perú; mapas electorales o redistribución” o distritos étnicos, como en México, Panamá y Nicaragua (estos dos últimos casos responden al reconocimiento de autonomías: delimitación territorial y autogobierno).

anunció la conformación de una alianza electoral (Frente de Unidad del Pueblo Pluricultural - FUPP) con sectores sindicales, movimientos sociales y estudiantiles populares no-indígenas.

Así, desde el regreso a la democracia en 1983, ningún-a indígena ha accedido al Congreso Nacional en su condición de tal o reivindicando la representación de algún Pueblo Indígena. A nivel provincial, en aquellas regiones donde la proporción de la población indígena es significativa, algunos-as pocos-as indígenas han logrado ingresar al ámbito legislativo pero, como advertimos, mediante los partidos tradicionales y sin propuestas sectoriales específicas.

Por otra parte, ni el Estado Nacional ni las provincias reconocen autonomías territoriales indígenas o regímenes de autogobierno. Así, los-as indígenas que acceden a cargos de representación popular en los niveles locales de gobierno (en cargos ejecutivos y legislativos) lo hacen a través de mecanismos y procedimientos ajenos a sus cosmovisiones y prácticas tradicionales.

Conforme indica la literatura comparada para Latinoamérica, son estos niveles de gobierno los que han resultado más permeables para el acceso de indígenas a la representación popular. Ahora bien, Argentina carece de información oficial sobre este tipo de representación popular; sólo sabemos que esto sucede en localidades donde la población indígena es mayoritaria. Asimismo, conocemos algunos casos paradigmáticos.

Uno es el largo período de gestión (por sucesivas reelecciones) del dirigente diaguita Félix Pérez, que fue intendente municipal en la localidad de Tilcara (provincia de Jujuy) por casi 20 años (por un partido político tradicional). Otro, son las sucesivas declaraciones de jurisdicciones locales como “Municipio Indígena”, lo que se vincula más con una marca de promoción de actividad turística, desde un enfoque culturalista y folklórico, que con un gobierno guiado por las cosmovisiones indígenas. Finalmente, el singular caso de Amaicha del Valle (Pueblo Calchaquí, provincia de Tucumán), donde la Comunidad Indígena logró hacer coincidir el gobierno comunitario indígena con el gobierno comunal del Estado republicano. Allí se yuxtaponen, sin conflictos, el sistema de gobierno indígena (compuesto por una Asamblea, un Consejo de Ancianos y un Cacique) con el estatal republicano (representado por el Cacique de la comunidad que fue electo como

Delegado Comunal —autoridad ejecutiva reconocida por la provincia— por voto popular en las elecciones generales provinciales).

#### A modo de cierre

Desde la década del 90, la irrupción en el espacio público de los Pueblos Indígenas interpelando al sistema político por su reconocimiento y/o inclusión, ha tenido su correlato en el Estado; en reformas constitucionales, (re)configuraciones institucionales y nuevos modos de regulación legal y administrativa de la diferencia étnica al interior del Estado-nación. En este proceso, los derechos políticos no han tenido prioridad en la agenda y agencia política de los-as indígenas.

Lo hasta aquí presentado permite entender, en buena medida, por qué esto ha sido así. Una cantidad importante de Pueblos Indígenas; dispersos en diferentes provincias (lo que implica, en muchos casos, diferentes derechos) y dispersos en una geografía territorial muy amplia; diseminados en una multiplicidad de Comunidades Indígenas que gestionan, en general, lo inmediato y lo urgente (la reproducción cotidiana y la defensa del espacio vital amenazado); con una débil capacidad de influencia sobre la definición de las políticas públicas que los afectan, particularmente a nivel nacional.

La unidad y la organización por Pueblo, trascendiendo las fronteras provinciales, es un proceso que no registra antecedentes importantes (salvo para una parcialidad del Pueblo Mapuche). Igualmente, la conformación de “un” movimiento indígena nacional, que articule algunos tópicos de reivindicación común, no pudo alcanzarse hasta ahora.

Como instancias intermedias podemos mencionar a las históricas organizaciones indígenas: AIRA (Asociación Indígena de la República Argentina) y ONPIA (Organización de las Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina) que, en algún momento, hicieron aportes significativos, aunque no en materia de derechos políticos. Actualmente están deslegitimadas entre las nuevas generaciones de dirigentes indígenas.

Más contemporáneas, podemos mencionar: ENOTPO (Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originario) y el Parlamento Indígena convocado por una multiplicidad de organiza-

ciones de todo el país<sup>23</sup> en el año 2016. Si revisamos la agenda de uno y otro espacio, encontramos que muchos puntos de reivindicación son iguales, aunque difieren en las estrategias políticas propuestas para su abordaje.

Las demandas comunes son: el efectivo cumplimiento del Programa de Relevamiento Territorial (Ley N° 26.160); la reglamentación y el cumplimiento al derecho Consulta Previa e Informada que prevé la adhesión del Estado al Convenio 169 OIT; el reconocimiento constitucional de la posesión y propiedad comunitaria de los territorios indígenas; la defensa de los recursos naturales y los modos de vida indígena; la defensa del rol rector de la política nacional indígena inicialmente concebido para el INAI.

Es decir, históricamente y en general, la cuestión territorial ha sobredeterminado (con razón) la agenda política indígena en Argentina. La temática ha sido canalizada, además, de dos maneras: en la defensa de/en los propios territorios y en el ámbito jurídico-institucional (a través de la incidencia para alcanzar la sanción de determinadas normativas o en la intervención en procesos judiciales entablados contra indígenas). Frente a este panorama los derechos políticos han sido o bien relegados, o bien cuestionados por desconocer los sistemas de gobierno y autoridad de los Pueblos Indígenas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Escolar, D. (2007). Dones étnicos de la nación. Identidades huarpe y modos de producción. Buenos Aires: Prometeo.
- Frites, E. (2011). El derecho de los pueblos indígenas. Buenos Aires: PNUD.

---

<sup>23</sup> Coordinadora de Comunidades Kollas Autónomas QULLAMARKA; Unión Indígena del Norte de Salta UNIS; Movimiento Comunitario Pluricultural de Jujuy; Comunidad Amaicha del Valle de Tucumán; Consejo Plurinacional Indígena; Coordinadora del Parlamento Mapuche Chewelche de Río Negro; Mesa de Pueblos Originarios de la Provincia de Buenos Aires y Capital Federal; Comisión de Juristas Indígenas de Argentina CJIRA; Coordinadora Región Sur América del Enlace Continental de Mujeres Indígenas, entre otras Comunidades Indígenas, sectores sindicales y organizaciones de apoyo y trabajo con Pueblos Indígenas.

- Gigena, A. (2013). Procesos de subjetivación de indígenas y campesinos en luchas por la tierra en el norte de Argentina. Córdoba: Ed. EDDUC.
- Sterpin, L. (2017). “Participación indígena en el INAI: ¿una década ganada? Reflexiones en torno a la conformación el funcionamiento del Consejo de Participación Indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2004-2015)” en *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano - Series Especiales* Vol. 4 N°1, pp. 58-67.
- Valko, M. (2007). Los indios invisibles del Malón de la Paz. Buenos Aires: Ed. Universidad de las Madres de Plaza de Mayo.

#### Otras Fuentes

- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - INDEC (datos censales).
- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas - INAI (fuentes documentales y entrevistas a integrantes de los equipos técnicos de diferentes áreas).
- Equipo Nacional de Pastoral Aborigen - ENDEPA (fuentes documentales).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura - UNESCO (fuentes documentales).



## C) BOLIVIA

# Libre determinación de los pueblos indígenas y democracia intercultural en la Bolivia del Estado Plurinacional

FERNANDO GARCÍA

ALBERTO GARCÍA

CARLOS CAMARGO

## INTRODUCCIÓN

En el año 2009, mediante un referéndum nacional, se aprobó la Constitución Política del Estado (CPE) que establece al Estado Plurinacional Comunitario como el nuevo modelo constitucional de organización y edificación estatal. Entre las novedades normativas se encuentra el carácter plurinacional e intercultural que busca facilitar el desarrollo y la reconfiguración de las instituciones estatales para el pleno ejercicio de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrodescendientes, y de la ciudadanía en general. El amplio catálogo de derechos es la base sobre la cual se levanta el diseño de la estructura de organización funcional, territorial y económica del Estado en clave plurinacional. Entre los dispositivos que marca el horizonte intercultural del Estado es el que establece el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas para lograr la vinculación, reconocimiento y participación de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos bajo la garantía del autogobierno, autonomía y el desarrollo de sus instituciones y cultura propia.

A través de la estructura normativa, las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercen la libre determinación, esto es, se hacen y son parte del Estado; es así como se garantiza la “llegada” indígena campesina al poder político. En lo que sigue, se expondrá brevemente: i) los imaginarios y las estrategias de acción política de los indígenas campesinos para hacerse y ser parte del Estado; ii) el marco normativo e institucional de garantías de la participación y represen-

tación política de los pueblos indígenas; iii) los avances político-institucionales de la democracia intercultural y, finalmente, iii) el balance del ejercicio de las autonomías indígenas como el formato institucional de puesta en marcha de la libre determinación en el Estado Plurinacional. La finalidad es ofrecer una lectura sobre la configuración de la democracia intercultural, los desafíos político-institucionales del Estado Plurinacional y el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en Bolivia.

### *Imaginario y estrategias de acción política de los pueblos indígenas*

Existe un largo registro histórico de las luchas políticas de los pueblos indígenas por la incorporación, participación y representación en el Estado. Para lo que nos interesa, en lo que sigue, realizaremos una revisión sintética de las estrategias políticas desplegadas por el movimiento indígena campesino desde la década de los noventa al arribo de Evo Morales al poder y la aprobación de la nueva CPE a inicios del nuevo siglo.

### *“Territorialización de la política” y empoderamiento del movimiento indígena campesino*

Se afirma que el fenómeno de Evo Morales y la llegada indígena campesina al poder político es resultado de la puesta en marcha de las reformas estructurales de orientación “neoliberal” de mediados de los ochenta hasta inicios del nuevo siglo (Mayorga, 2005). Se destaca, por una parte, la reforma del régimen electoral de 1994 que incorporó la figura de los diputados uninominales en la composición de la mitad de la Cámara de diputados elegidos a través del sistema de mayorías en circunscripciones territoriales en cada uno de los nueve departamentos del país. Por otra, la puesta en marcha de la descentralización política y administrativa del Estado a favor de los gobiernos municipales.<sup>1</sup> Con ambas reformas se establecieron condiciones de

---

<sup>1</sup> La descentralización municipal operó a través de las leyes de Participación Popular y de Municipalidades, implementada a mediados de los noventa la primera y a inicios del 2000, la segunda.

“territorialización de la política”, pues se abrían las oportunidades institucionales para facilitar y ampliar la participación ciudadana en el sistema político y, de esta manera, en la gestión del Estado en el nivel local. Así, ambas medidas fueron “condiciones de oportunidad” para la emergencia de nuevos actores que hasta ese momento habían sido considerados como “subalternos”; ya que, según el diseño institucional prevaleciente hasta antes de las reformas, estos actores, que básicamente eran los pueblos indígenas y sectores campesinos, habían estado supeditados a participar a través de las estructuras partidarias existentes. Situación que implicaba para los dirigentes y líderes indígenas campesinos el distanciamiento de sus estructuras orgánicas en las que primordialmente se procesaban las posiciones y estrategias políticas y/o sectoriales.<sup>2</sup>

Así, en el contexto de la abierta politización de las estructuras orgánicas tanto a nivel micro (sindicatos y comunidades) como en las estructuras nacionales (federaciones departamentales, confederaciones nacionales),<sup>3</sup> desde los años ochenta hasta mediados de los noven-

---

<sup>2</sup> Además de la “pertenencia” y/o “militancia” de dirigentes campesinos e indígenas en partidos de izquierda que les imponían criterios paternalistas de representación y participación política, en el período neoliberal emergieron partidos denominados como “neopopulistas”: Conciencia de Patria (CONDEPA) a la cabeza de Carlos Palenque, comunicador de una Radio y TV popular en la ciudad de La Paz y Unidad Cívica y Solidaridad (UCS) del empresario cervecero Max Fernández. La incorporación de ambos partidos permitió “desmonopolizar” o dislocar la representación política que básicamente se concentraba en tres partidos tradicionales: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), a través de una mejor canalización de la participación y representación de sectores populares; por ejemplo, CONDEPA fue el primer partido que permitió que una mujer aimara ingrese directamente al parlamento. Un estudio minucioso del desempeño político-electoral de ambos partidos y liderazgos, así como de la composición social y las formas de hacer política desde estos es el trabajo de Fernando Mayorga, 2002.

<sup>3</sup> Las principales organizaciones indígenas campesinas están agregadas en confederaciones nacionales como son: la Confederación Sindical de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), la Confederación Sindical de Comunidades Interculturales de Bolivia (CSCIB) ex colonizadores, la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas Originarias y Campesinas “Bartolina Sisa” (FNMIOC-BS), Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyo (CONAMAQ) y de los pueblos indígenas de tierras bajas: la Confederación de Pueblos Indígenas de

ta, los líderes y dirigentes indígenas campesinos enfrentaban el desafío de redefinir las modalidades de participación y acción política. Para el efecto, ya bajo las nuevas condiciones de “territorialización de la política” y en el marco de los debates de reafirmación identitaria en torno a los 500 años de la colonización española, desplegaron una línea reflexión que retomaban las ideas esbozadas por el movimiento campesino-indígena de orientación katarista e indianista sobre la necesidad de construir un “instrumento político”.<sup>4</sup>

### *Imaginario político: de la Asamblea de Nacionalidades al “instrumento propio”*

Como ya describimos en otro lugar (García, Fernando et al, 2014), el itinerario del nacimiento y constitución del “instrumento político” fue enredado y azaroso y, en el balance general, resalta su no concreción como fue originalmente pensado y deliberado por sus gestores. Según los testimonios de los dirigentes campesinos indígenas (García, Fernando et al, 2015), el trayecto del “instrumento político” se desplazó a varias figuras e imaginarios político-institucionales, mutando correlativamente desde la idea comunitaria en torno a la conformación de una estructura macro de autogobierno: la Asamblea de Nacionalidades (AN) y la Asamblea de las Naciones Originarias y del Pueblo (ANOP), para desembocar en una idea mucho más acotada y práctica de contar con un “instrumento propio” legalmente reconocido y habilitado para participar en las contiendas electorales.

La AN fue la primera idea de “instrumento político” que, según la descripción de sus promotores, buscaba conformar una “estructura supra” de autogobierno indígena campesino cuyo sostén serían las organizaciones y estructuras orgánicas comunitarias que se hallaban extendidas en todo el territorio nacional. La estrategia suponía articular los componentes de un “otro” sistema político de base comunitaria, esto es, los sistemas de autogobierno campesino e indígenas que, de acuerdo con la descripción de los propios dirigentes, se asemejaban a “mini-Estados” y que, asimismo, se hallaban extendidos en todo

---

Bolivia (CIDOB, la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), el Movimiento Sin Tierras de Bolivia (MST-B).

<sup>4</sup> Al respecto, ver el trabajo de Javier Hurtado, 1986.

el territorio nacional con una funcionalidad paralela y complementaria a la estructura legal y vigente del Estado. La acción estratégica del “instrumento político” consistía entonces en activar políticamente estos sistemas hasta lograr la articulación nacional y, con ello, la estructuración de ese “otro” sistema de gobierno o Estado indígena comunitario, esto es, un ente de autogobierno representado en una Asamblea de las Naciones Originarias y del Pueblo (ANOP); en otras palabras: “un otro Estado/gobierno dentro del Estado vigente”.<sup>5</sup> Según esta perspectiva, con el tiempo y en función al potenciamiento de esta entidad indígena campesina se llegaría a subvertir al Estado republicano; es decir, la erosión de la estructura estatal ocasionada por la conformación de la entidad de autogobierno comunitario permitiría casi de manera natural su desprendimiento del Estado vigente, como si se tratara del abandono de un viejo y artificial cascarón.

Por su parte, la idea del “instrumento propio”, la segunda idea de “instrumento político”, fue una propuesta complementaria y, a la vez, alterna a la idea de AN y de ANOP. En principio fue considerada como la puesta en marcha de una “estrategia de poder” para llegar al objetivo de establecer la AN y ANOP. En otras palabras, suponía la ejecución de acciones inmediatas que, según sus promotores, posibiliten la toma paulatina e incremental del poder político, respetando y usando las reglas institucionales establecidas. En el fondo, esta idea fue el resultado del “sentido práctico” de los dirigentes y líderes campesinos indígenas que retomaban las lecciones de sus experiencias como militantes de organizaciones partidarias e incorporaba una lectura de oportunidad estratégica al buscar lograr la vinculación y el desemboque de los sistemas de autogobierno indígenas campesinos: la democracia comunitaria, en los procesos políticos y/o electorales de la democracia representativa. En ese sentido, la idea de “instrumento propio” se pensó como la puesta en marcha de un recurso de mediación legal: vehículo propio (partido) para canalizar la fuerza organizativa y directiva de los sistemas de autogobierno de los campesinos indígenas hacia el sistema político. Esta figura nació primero con el denominativo de Asamblea por la Soberanía de los Pueblos (ASP) y,

---

<sup>5</sup> De esta manera, la AN en tanto primer embrión de gobierno de los campesinos indígenas que, en su articulación e irradiación hegemónica, llegaría a congregar al pueblo organizado: la ANOP.

frente a las fallidas intenciones de obtención de personería jurídica, en Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (IPSP) que, finalmente, desembocó en la funcionalización de una sigla partidaria con personería jurídica vigente: el Movimiento Al Socialismo – Unzaga (MAS-U). En ese sentido, el trayecto del “instrumento político” mutó desde el establecimiento de un programa u estructura de autogobierno: el sistema de gobierno indígena campesino organizado en una ANOP a la de un “instrumento propio”, esto es, de un vehículo político reconocido legalmente para participar y lidiar en los procesos electorales.

### *La “llegada” campesina e indígena al Estado: del poder local al poder nacional*

Según lo anterior, el “instrumento propio” en su formato legal y visible debiera ser similar al de los partidos políticos; sin embargo, en su estructura funcional debiera estar supeditado a las dinámicas organizativas de los sistemas de autogobierno campesino-indígena. La principal diferencia era que este vehículo electoral estaba —y hacia adelante debiera estar siempre— bajo el control y tuición de las organizaciones campesinas indígenas. La funcionalidad estratégica consistía en servir de recurso legal reconocido por la entidad electoral para participar en los procesos electorales y, a través de ello, lograr el acceso al poder estatal. Al respecto, Juan de la Cruz Vilca, exdirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), rememora lo siguiente:

“Hemos discutido tantas cosas hasta entenderlas (...) hasta construir nuestra tesis política, (...) forma de organización. ¿Cómo va a ser nuestro organigrama? La primera idea fue que esto no sea un sindicato, ni un comité cívico, ni partido, entonces ¿qué va a ser?: “un instrumento”. Pero, si nos preguntaban qué era un instrumento, dijimos más o menos un mecanismo que nos agrupe a todos. Y ¿qué es eso? Va a ser el gobierno establecido en Bolivia en forma oficial, pero dentro de ese gobierno va a haber, adentro, “otro” gobierno, clandestino, con el nombre de Asamblea de las Naciones Originarias y del Pueblo (ANOP), así se va a llamar, ese gobierno vamos a lograr construir. (...) Nuestra idea fue crecer así hasta lograr ver, tácticamente, en qué momento podíamos derrocar al Gobierno colonial” (...) Pero esa idea ha sido derrotada en el Congreso [de la CSUCTB] del Instrumento Político. Evo Morales, Alejo Veliz y también Filemón Escobar vinieron (...) y dijeron: ‘vamos a con-

formar una Dirección’, nosotros propusimos conformar una ‘Comisión impulsora’ de este “gobierno clandestino”, entonces se fue al voto: Dirección o Comisión. Dirección. Nos ganaron. Personalmente no estoy decepcionado, porque esa era una utopía, a veces las utopías son buenas; pero lo otro [la Dirección y, con ello el IPSP] era más real. Esa realidad se ha logrado. Yo soy (era) pesimista porque en todas las elecciones que participamos perdíamos. Entrar a las elecciones para nosotros era perder porque no había cómo lograr que nuestros hermanos voten por sus propios hermanos, era un problema serio, por eso estábamos un poco decepcionados en ese momento” (Juan de la Cruz Vilca en García, Fernando et al, 2015: 55-56).

La idea principal que se materializó fue entonces la de poner a disposición de los sistemas de autogobierno, de las estructuras orgánicas (sindicatos, centrales, subcentrales y federaciones) un brazo político-electoral legalmente reconocido para disputar el control del poder local. Para tal fin se contaba con la fuerza gregaria de los sistemas de autogobierno, la participación de las autoridades orgánicas y la institucionalidad comunitaria de base territorial. En ese sentido, desde finales de los noventa de manera pragmática se establecieron dos estrategias de acción política que se reproducen con éxito hasta el presente. A nivel de los municipios rurales se buscó habilitar a candidatos elegidos a través de estos sistemas de autogobierno para que las comunidades voten “por ellos mismos”. A nivel nacional, de manera suplementaria y progresiva, primero, se buscó presentar candidatos para diputados uninominales elegidos bajo la misma modalidad para, posteriormente, presentar una propuesta electoral de alcance nacional. En otras palabras, con ambas estrategias ya no buscaban armar y/o articular el “otro Estado”, el “gobierno clandestino” mencionado por Juan de la Cruz Vilca dentro del Estado o “gobierno oficial” para subvertirlo desde adentro, sino disputar directamente el ejercicio y control de ese Estado, esto es, la toma del poder político de manera incremental y progresiva. Una estrategia de llegada al Estado que implicaba necesariamente obtener victorias electorales e interactuar de acuerdo con los mecanismos y dispositivos político-institucionales disponibles.

Asumir esta estrategia sin dejar de lado la incidencia de las estructuras de autogobierno territorial no fue un proceso lineal ni de amplio consenso al interior del movimiento indígena campesino. Fue resultado de múltiples disputas internas que decantaron las posiciones y

narrativas ideológicas y restablecieron una y otra vez las relaciones de fuerzas. Los criterios de orden ideológico entre posiciones indianistas, kataristas e izquierdistas, el juego de los intereses corporativos y/o personales para dirigir y encabezar al movimiento indígena, fueron determinando el derrotero de las propias organizaciones y, con ello, de los líderes y dirigentes que buscaban liderar la puesta en marcha de la estrategia, sea a través de la ASP o bien del IPSP.<sup>6</sup>

Al respecto, a mediados de los noventa fueron los campesinos coccaleros del Trópico de Cochabamba a la cabeza de Evo Morales quienes primero lograron asirse del “instrumento propio”, cumpliendo con sentido práctico los requisitos exigidos por la normativa electoral: ser portavoz de un partido nacional con personería jurídica vigente. Con pragmatismo la dirigencia cocalera obtuvo el control de la sigla partidaria del Movimiento Al Socialismo-Unzagista (MAS-U), al que buscaron imprimirle ajustes simbólicos (quitar la “U” de Unzagista) e incorporarle de manera suplementaria la nominación de IPSP que, como mencionamos, se debatía interna e intensamente en el movimiento campesino indígena.

Un primer resultado de esta estrategia fue la elección de Evo Morales, Román Loayza y Félix Sánchez como los primeros diputados uninominales campesinos indígenas que accedían al parlamento nacional a través del frente de izquierdas IU que postuló a Alejo Veliz, otro emblemático líder campesino, como candidato presidencial. Estos tres parlamentarios, a pesar de que ingresaron a través del mencionado frente, no se desprendieron de la lógica corporativa y territorial de la que emergían y recibían apoyo orgánico. Ninguno de ellos manifestó una militancia partidaria al frente electoral, en cambio, sí evidenciaron el fuerte lazo y dependencia hacia sus estructuras orgánicas y territoriales.

A partir de ello, ya con la sigla del MAS como un “instrumento propio” de los campesinos coccaleros, en las elecciones municipales lograron holgadas victorias electorales en los municipios que estaban bajo su control e influencia. Esta estrategia fue rápidamente asim-

---

<sup>6</sup> Esta historia de transformaciones y disputas al interior del movimiento campesino indígena en parte fue descrita y graficada por Félix Patzi (2007) y Ayar Quispe (2003).

lada por el conjunto del movimiento campesino indígena en otros lugares o espacios territoriales. De esta forma, ocurrió la irradiación del MAS-IPSP al conjunto del movimiento campesino indígena y, con ello, la expansión territorial como el “instrumento político” de los sistemas y estructuras corporativas y comunitarias. La relación y efecto de la expansión y asentamiento del instrumento político no fue de sustitución, cooptación y/o desplazamiento de las estructuras orgánicas por este, sino de una incorporación suplementaria al sistema de autogobierno indígena campesino. Tal como afirman los dirigentes indígenas campesinos al mencionar: “no somos del MAS, el MAS es nuestro”, “la Federación Única no es del MAS, el MAS es de nosotros”, “el MAS-IPSP no es ajeno a la organización, es la misma organización”.<sup>7</sup> En ese sentido, los componentes de ese “otro Estado” o “gobierno clandestino” que inicialmente fueron pensados como los embriones del poder campesino indígena, serían ahora activados por el “instrumento político” para tomar y hacerse del Estado.

Después de las primeras victorias electorales de IU y, posteriormente, del MAS-IPSP, en territorios de alta integración corporativa y comunitaria como fueron las zonas del Trópico cochabambino, la expansión del “instrumento político” fue cada vez más efectiva. Además del Chapare, la influencia territorial del MAS-IPSP abarcó a otras zonas de expansión agrícola en los departamentos de Santa Cruz (norte integrado), Beni y de los Yungas de La Paz; además de lograr la incidencia y movilización orgánica en zonas rurales con fuertes procesos de autogobierno comunitario en los departamentos de Potosí (norte), Chuquisaca, La Paz y Oruro, expandiéndose a “zonas nuevas” de colonización. De ahí se explica el “salto” natural o de irradiación a ciudades pequeñas e intermedias o centros poblados nuevos como El Alto en La Paz, Montero y Warnes en Santa Cruz, Sacaba y Quillacollo en Cochabamba, etc., ya que la dinámica mercantil de estos

---

<sup>7</sup> Estas enunciaciones aparecen en las historias de vida y en las conversaciones con dirigentes campesinos indígenas desarrolladas a lo largo de varios años, aproximadamente cinco, de vinculación y trabajo desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con las estructuras de organización campesina e indígena. La sistematización y registro se encuentran en el libro de sistematización colectiva publicada por el CIS y el PNUD (García et al, 2015).

campesinos indígenas en estos centros poblados permitía un amplio campo de acción e influencia.

En suma, sucedió el acoplamiento entre dos dinámicas de darse de la política en el país. Por un lado, a través de la “territorialización de la política” se dio lugar a la ampliación de los escenarios de interacción de la democracia representativa, abriendo posibilidades para que estructuras de poder y de autogobierno comunitario accedan rápidamente a los recursos de representación política. Por otro, las estructuras corporativas y de autogobierno de las comunidades indígenas campesinas lograron encontrar —en las reformas del sistema político— las condiciones de oportunidad para canalizar legalmente su fuerza comunitaria hacia la toma del poder político. Como mencionamos, esto fue posible a través de la puesta en marcha de una estrategia de poder. La dotación de un “instrumento propio”: el MAS-IPSP para asirse en poder público, legal y legítimo.

Este fue, y al parecer será, el núcleo duro del formato de hacer política de los campesinos indígenas en Bolivia, mediante el cual lograron acceder al poder local y, en el curso ascendente del proceso político, llegar al gobierno nacional y, finalmente, al control del Estado con la llegada de Evo Morales y su continuidad en el poder político por más de una década. La naturaleza híbrida del “instrumento político”: un recurso legal que cumple con los requerimientos formales exigidos por el régimen electoral y, por otra, un mecanismo flexible y adaptado a los sistemas de autogobierno de los campesinos indígenas; relaciona dos ámbitos de procesamiento político que tiene efectos estatales: la democracia representativa a través de normas y procedimientos legales y el “orgánico” de la democracia comunitaria practicado por las comunidades indígenas campesinas. Esta articulación se tornó virtuosa, ya que permitió el fortalecimiento del primero y, consiguientemente, abrió un canal de visibilización del segundo (la democracia comunitaria) como factor real de toma y ejercicio del poder por parte de los indígenas campesinos.

### *Estado Plurinacional y libre determinación*

Fruto de la irrupción política y electoral de los pueblos indígenas campesinos, Bolivia es hoy un Estado Plurinacional en construcción que se define según el artículo primero de la Constitución Política

vigente como un “Estado Unitario Social de Derecho, Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías”. Esta definición, resultado y expresión de un gran debate a nivel de las organizaciones indígenas, campesinas y populares en el contexto de la Asamblea Constituyente (2006-2008), reseña el carácter multifacético, diverso y plural que define la nueva configuración estatal a diferencia del diseño y estructura rígida, homogénea y estandarizada del Estado republicano o Estadonación que tuteló la edificación estatal desde la creación de la República, en 1825, hasta la aprobación de la nueva CPE en febrero de 2009. Asimismo, en su segundo artículo se señala: “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, conforme a esta Constitución y la Ley”. Y, finalmente, el artículo 11 establece el sistema de gobierno que reconoce diferentes formas de democracia como: la directa y participativa, la representativa y la comunitaria. A la articulación, relacionamiento dialógico e interdependencia de estas tres formas se conoce como democracia intercultural. En general, este es el marco constitucional del ejercicio de la libre determinación y de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas en el Estado Plurinacional boliviano. Dada su complejidad e importancia es central mencionar brevemente algunos de los aspectos específicos del diseño normativo.

### *Particularidades normativas del Estado Plurinacional*

De manera general, se pueden destacar seis elementos centrales que definen la nueva configuración estatal. Primero, el carácter complejo, plural y diverso del diseño institucional, que reconoce el carácter unitario del Estado, pero, al mismo tiempo, establece un régimen descentralizado y con autonomías. A este nivel de complejidad corresponden varios niveles de organización política y de gobierno, a saber: el Gobierno Nacional, con jurisdicción plena sobre todo el territorio del país, los Gobiernos Departamentales Autónomos, cuyo ámbito jurisdiccional es el nivel departamental, los Gobiernos Municipales

Autónomos, que gobiernan en ámbitos locales definidos por ley, los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOC), constituidos sobre la base de sus normas y procedimientos propios con jurisdicción sobre todo el territorio de la autonomía indígena originaria campesina correspondiente y, los Gobiernos Regionales, concebidos como instancias de planificación y coordinación en ámbitos locales. En síntesis, un modelo “compuesto” de organización estatal (Exeni, 2015). Segundo, el carácter plurinacional del Estado, que consiste en el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural del país y la existencia precolonial de naciones y pueblos indígena originario campesinos, de matrices identitarias diversas y que poblaron desde tiempos remotos los territorios que hoy constituyen Bolivia. Esta cualidad impregna el rediseño estatal y deja abierto el desarrollo normativo e institucional que en unos casos supone la reinención de estructuras existentes y en otros la incorporación e invención de nuevas (Rojas, 2019). Tercero, la centralidad directiva y hegemónica de un sujeto político plural denominado indígena originario campesino (IOC) que sintetiza e identifica el rol de las sociedades indígenas precoloniales y sus sistemas de autogobierno en la construcción y desarrollo del proyecto político en curso. Este sujeto, subalternizado históricamente no sólo por las clases dominantes de corte colonial y republicano, sino, también, por sectores considerados progresistas, reivindicó el proyecto de Estado Plurinacional como una suma y articulación de diversidades y complementariedades en un contexto de expansión de las relaciones de igualdad y justicia. Este sujeto es quien, a través de sus formatos organizativos y su efectiva participación política, encarna y lidera el “proceso de cambio”, confiriéndole identidad y sustento político y social. Como vimos, la manera de su “llegada” al poder estatal constituye el dato novedoso de la transformación de las dinámicas políticas e institucionales que acontecen en el país desde hace más de una década. Cuarto, el reconocimiento de los derechos colectivos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, particularmente del derecho a la libre determinación que, como reza la CPE “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, conforme a la constitución y la Ley”. El reconocimiento explícito de la libre determinación adquiere relevancia y potencia debido a que el Estado asumió plenamente la Declaración

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas convertida en Ley desde septiembre de 2007. De la misma manera, el Estado boliviano ha reconocido el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y se ha adherido o suscrito a una serie de instrumentos, protocolos, acuerdos y pactos que promueven el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. En otras palabras, el Estado boliviano, más que cualquier otro, ha abierto el diseño normativo e institucional para que fluyan los procesos de reconocimiento, participación, representación y garantías de los derechos humanos y colectivos de los pueblos indígenas. Quinto, como ya mencionamos, el reconocimiento constitucional de diferentes formas de democracia, como ser: la democracia directa y participativa, la democracia liberal representativa y la democracia comunitaria, agrupadas en un sistema de gobierno. Lo fundamental y nuevo en este orden es el reconocimiento de la democracia comunitaria o, más bien, de las democracias comunitarias que en el fondo son sistemas de autogobierno de base territorial, un espectro de formas comunitarias que sintoniza de mejor manera con el carácter “abigarrado” de la sociedad boliviana (Zavaleta, 1983). A la articulación, relacionamiento dialógico e interdependencia de estas tres formas de democracia se conoce como democracia intercultural (Exeni, 2012; Mayorga, 2016; García, 2019). Sin embargo, la democracia intercultural no se agota en el mero formalismo institucional de su reconocimiento, sino que trasciende el horizonte normativo en la búsqueda de una verdadera “democratización de la democracia”; esto quiere decir que deberá tenderse hacia la reducción o eliminación de la hegemonía de la democracia liberal representativa para expandir el horizonte de otras formas de democracia, especialmente las comunitarias, al mismo tiempo que se visibilizan y valorizan los derechos político-electoral de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Sexto, el reconocimiento de la participación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de acuerdo con sus normas y procedimientos propios en los diferentes ámbitos y niveles del Estado, aspecto que rompe con el tradicional monopolio de las organizaciones o partidos políticos, quienes, en el pasado, monopolizaban la representación política.

### *Democracia intercultural: participación y representación de los pueblos indígenas*

Uno de los avances sustantivos de las transformaciones del campo político boliviano es el devenir (“llegada”) de los indígenas campesinos en el Estado.<sup>8</sup> Hoy, este proceso se expresa claramente en un copamiento expansivo de los Órganos de poder del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral. Hay dos maneras de leer esta “llegada” indígena campesina al Estado. Por una parte, desde la perspectiva “garantista” o constitucionalizada y, por otra, política o como resultado de los procesos político-electorales.

En el caso del Órgano Legislativo, la Asamblea Legislativa Plurinacional (ALP), está establecido, de acuerdo con la Ley del Régimen Electoral, la asignación de siete escaños especiales para los pueblos indígenas minoritarios en la Cámara baja de diputados (ver cuadro 1), que son electos mediante un mecanismo que combina dos formatos democráticos: a través de la democracia comunitaria, por normas y procedimientos propios para la selección candidatos y, mediante la democracia representativa para la elección de los diputados a través del voto universal, libre y directo.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En términos del vicepresidente Álvaro García Linera, hubo un “ascenso plebeyo al poder que luego se ha expresado en un proceso creciente de indianización del Estado” (2015: 5).

<sup>9</sup> La postulación de estos candidatos, de acuerdo con la Ley, puede ser a través de las organizaciones de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos como por las organizaciones políticas (partidos y agrupaciones ciudadanas). En las dos Elecciones Generales pasadas (2009, 2014) estos representantes especiales fueron elegidos a través de partidos: el 2009, los siete a través del MAS-IPSP y el 2014, seis a través del MAS-IPSP y uno por Unidad demócrata (UD).

**Cuadro No. 1**  
**Distribución de escaños en la Asamblea Legislativa Plurinacional 2014**

TIPO DE PARLAMENTARIO/ ASAMBLEISTA	MÉTODO DE ELECCIÓN	DEPARTAMENTOS									TOTAL
		CHUQUISACA	LA PAZ	COCHABAMBA	ORURO	POTOSÍ	TARIJA	SANTA CRUZ	BENI	PANDO	
Senador Cámara Alta	4 primeros de la lista presidencial/ sistema proporcional	4	4	4	4	4	4	4	4	4	<b>36</b>
Diputado plurinominal Cámara Baja	Primeros de la lista presidencial/ Sistema proporcional	5	14	9	4	6	4	13	3	2	<b>60</b>
Diputado uninominal Cámara Baja	Mayoría simple de la circunscripción	5	14	9	4	7	4	14	4	2	<b>63</b>
Diputado especial indígena Cámara Baja	Mayoría simple de la circunscripción	—	1	1	1	—	1	1	1	1	<b>7</b>
Representante a Parlamentos Supraestatales	Mayoría simple por departamento	1	1	1	1	1	1	1	1	1	<b>9</b>
<b>TOTAL</b>		<b>15</b>	<b>34</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>13</b>	<b>10</b>	<b>175</b>

*Fuente:* elaboración propia según la Ley No. 522 de 28 de abril de 2014

Ahora bien, desde la perspectiva del desempeño político partidario electoral, se estima que la presencia de estos sectores supera el 70 % de la composición total de la ALP donde las mujeres alcanzan una representación de 50.3% en ambas cámaras (Tola, 2014; Gaceta ALP, 2015). Un elemento notable es que las formas de selección de los y las representantes de los pueblos y naciones indígena originario campesinos para ocupar los escaños de la ALP, emerge desde los niveles territoriales comunitarios y desde los ámbitos orgánicos de las organizaciones indígenas y campesinas, mediante un proceso deliberativo complejo y a veces tensionado. La participación de las

organizaciones indígenas campesinas en el proceso electoral, como señalamos anteriormente, se da mediante el “instrumento político”: el MAS-IPSP.

A nivel de las Asambleas Legislativas Departamentales, la representación de los pueblos indígenas “minoritarios” se da a través de un número de representantes de las NPIOC establecidos en la ley del régimen electoral y los correspondientes estatutos autonómicos departamentales,<sup>10</sup> cuya elección procede de acuerdo con sus propias normas y procedimientos. A la fecha de las nueve Asambleas Legislativas Departamentales, a excepción de Potosí,<sup>11</sup> existe representación directa de los pueblos indígenas minoritarios, cuya participación en promedio no supera el 1%. La elección de estos representantes se realizó a través de la democracia comunitaria, siguiendo mecanismos diversos en cada proceso de elección.<sup>12</sup>

**Cuadro No. 2**  
**Participación indígena en las asambleas legislativas departamentales**

Asambleas legislativas departamentales	Número de asambleístas	Participación indígena
Santa Cruz	28	5
La Paz	45	5
Beni	28	4
Tarija	30	3
Sucre	21	2

<sup>10</sup> Según el diseño de cada estatuto autonómico, el número de asambleístas indígenas puede incrementarse. Por ejemplo, en el caso de Pando la cantidad de asambleístas se incrementó de 16 a 21, así como la representación indígena aumentó de 1 a 3.

<sup>11</sup> En este departamento no se contempló representación indígena debido a que no existen grupos “minoritarios”. Los pueblos indígenas mayoritarios, como los aimaras y quechuas, no son considerados como minoritarios para disponer de una “cuota”, ya que, por su número, participan directamente en la composición general de las Asambleas Legislativas.

<sup>12</sup> Una sistematización y descripción de estos procesos es la de Álvaro Díez Astete (2012).

Asambleas legislativas departamentales	Número de asambleístas	Participación indígena
Cochabamba	34	2
Oruro	33	1
Pando	21	3

*Fuente:* elaboración propia según la ley del régimen electoral y estatutos autonómicos departamentales

A nivel municipal no se dispone de una norma específica de representación indígena similar a los niveles nacional y departamental. Sin embargo, en la elaboración de las cartas orgánicas municipales los grupos indígenas “minoritarios” incorporan la representación indígena bajo dos figuras: participación directa de representantes indígenas según normas y procedimientos a los concejos municipales (instancias legislativas) y mediante la creación de distritos municipales indígenas administrados directamente por los grupos indígenas, en tanto instancias descentralizadas de los ejecutivos municipales. Empero, además de estas figuras que empiezan a reconfigurar a los gobiernos municipales, en el mundo rural las organizaciones indígenas campesinas adquieren una predominancia muy visible, ya que no sólo tienen presencia en estos ámbitos de representación de acuerdo con cuotas, sino que ejercen hegemónicamente el control del poder municipal. Esta situación se manifiesta en aproximadamente el 75% de los municipios que existen en todo el país, particularmente en las áreas rurales.<sup>13</sup>

En lo que respecta al Órgano Judicial, la CPE establece que los altos cargos del Tribunal Supremo de Justicia, el Tribunal Agroambiental y el Consejo de la Magistratura, así como los del Tribunal Constitucional Plurinacional, son elegidos por escrutinio electoral de la población de listas organizadas y preseleccionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Todas estas instancias tienen disposiciones orgánicas de desarrollo constitucional que contemplan la presencia

<sup>13</sup> Existen varios trabajos de investigación sobre la presencia indígena campesina en el poder local desde el inicio del proceso de descentralización municipal a mediados de los noventa, hasta las últimas experiencias de participación político-electoral. Ver Albo, 1999; también García et al, 2014.

mínima y obligatoria tanto de indígenas como de mujeres en su estructura, mandatos que han sido reglamentados por su respectiva ley, cuyo incumplimiento no invalida las designaciones que pudieran efectuarse, pero, su cumplimiento constituye una obligación constitucional. La participación indígena en las instancias del Órgano Judicial representa más del 36%. Respecto a la incidencia política e institucional que adquieren estos representantes se expresa en que, a la cabeza de las principales instancias del Órgano Judicial, actualmente, se encuentran autoridades de origen indígena campesino, resultado de la dinámica política. Adicionalmente, en el resto de la estructura del Órgano Judicial creció sustantivamente la presencia de administradores de justicia de origen indígena campesino.

**Cuadro No. 3**  
**Participación de pueblos indígenas en el Órgano judicial**

Instancias	Número de magistrados	Participación indígena
Tribunal constitucional plurinacional	7	2
Consejo de la magistratura	7	3
Tribunal supremo	9	3
Tribunal agroambiental	7	3

Con relación al Órgano Electoral Plurinacional (OEP), institución que fue incorporada por la nueva CPE como un nuevo órgano de poder público, cuyas funciones no están circunscritas solamente a la administración de procesos electorales, sino que también tiene como tarea fundamental la promoción y desarrollo de la democracia intercultural, su máxima instancia que es el Tribunal Supremo Electoral, así como los Tribunales Electorales Departamentales, son designados y elegidos por la Asamblea Legislativa Plurinacional de una nómina seleccionada por una de sus comisiones, para el primer caso, y de listas designadas y acordadas por la Asambleas Legislativas Departamentales de cada departamento. Esta designación y elección toma en cuenta la equidad de género y la presencia indígena dispuesta por la Ley del Órgano Electoral Plurinacional.

**Cuadro No. 4**  
**Participación de los pueblos indígenas en el Órgano Electoral**

Instancias	Número de vocales	Participación indígena
Tribunal Supremo electoral	7	2
Tribunal Electoral Departamental (9)	5	1

Finalmente, en el Órgano Ejecutivo donde la figura central es la del presidente, que actualmente es ejercido por Evo Morales, caracterizado como presidente indígena de Bolivia, simboliza la presencia del sujeto indígena originario campesino. La dimensión política de este hecho trasciende el formalismo de un gabinete de ministros que ciertamente no está compuesto mayoritariamente por indígenas, sino que estos ocupan puestos clave como la propia Presidencia del Estado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Como lo demuestra el estudio coordinado por Ximena Soruco (2014) se evidencia un cambio en la composición social de la burocracia estatal en todos los niveles e instancias del Órgano Ejecutivo nacional y departamentales, destacándose la presencia e incidencia de los indígenas campesinos. Ahora bien, como un factor “informal” de la gestión gubernamental de Evo Morales es el funcionamiento un “gabinete paralelo” que funciona a través de la Coordinadora Nacional por el Cambio (CONALCAM) como instancia máxima de coordinación política para la toma de decisiones entre los más altos niveles del gobierno y la representación de las organizaciones indígenas y campesinas del país, en una especie de cogestión o cogobierno.

### *Democracia comunitaria y autonomías indígena originarias campesinas: el ejercicio de la libre determinación*

Como se mencionó, la Constitución reconoce y garantiza los derechos de los pueblos indígenas no únicamente en un artículo, sino a lo largo de las cinco partes y los 404 artículos, dejando de ser un mero accesorio de la norma constitucional para ser una base sustantiva del Estado plurinacional. La garantía de la libre determinación como fundamento de la autonomía, del autogobierno, de sus instituciones polí-

ticas y cultura; la incorporación de los territorios indígena originario campesinos a la estructura y organización territorial del Estado, junto a los departamentos, provincias y municipios; el reconocimiento de sus derechos como naciones y pueblos indígena originario campesinos, en tanto colectividad humana que comparte identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad, cosmovisión; la adopción de la forma democrática comunitaria como parte del sistema de gobierno y ejercicio de la democracia que se da por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios; el reconocimiento de la jurisdicción indígena originaria campesina que se ejerce por sus propias autoridades, como parte del sistema de justicia y en igual jerarquía que la justicia ordinaria; entre otros, son parte del nuevo constitucionalismo pluralista que desborda las clásicas constituciones liberales y sociales.<sup>14</sup>

En este marco constitucional auspicioso de derechos de los pueblos indígenas se inscribe la Autonomía Indígena Originario Campesina (AIOC), que consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación que tienen las naciones y pueblos indígena originario campesinos (NPIOC), “cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias” (art. 289, CPE). A partir de esta definición, la CPE establece las características del ejercicio de las AIOC: 1) los demandantes de la autonomía indígena son los pueblos indígenas; 2) el autogobierno se ejerce de acuerdo a normas y procedimientos propios; 3) la jurisdicción de la autonomía indígena son los territorios indígena originario campesinos, y los municipios, y regiones que adoptan tal cualidad; 4) los mecanismos y procedimientos de acceso a la autonomía indígena basados en normas propias y referendos de consulta popular; 5) la forma de ejercicio del gobierno autónomo indígena originario campesino que es a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos.<sup>15</sup> Finalmente, la Constitución estableció que una norma específica (Ley

---

<sup>14</sup> Ver: Farit Rojas, 2019.

<sup>15</sup> Véase la CPE, artículos 289 al 296 del capítulo sobre la autonomía indígena originaria campesina.

Marco de Autonomías y Descentralización) regulará el procedimiento del régimen de autonomías en el país.<sup>16</sup>

### *La institucionalidad de la AIOC en el Estado plurinacional*

La AIOC es un tipo de autonomía del régimen de autonomías del Estado, por lo que no está al margen de la configuración y el ordenamiento administrativo institucional vigente que va moldeando y acomodando su formato estatal. El artículo 272 de la CPE define la autonomía como la capacidad de elección directa de autoridades, la administración de recursos económicos y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos de gobierno en el ámbito de su jurisdicción, competencias y atribuciones. Con ello, se establecen las bases del régimen de autonomías del Estado plurinacional, reguladas por la Ley No. 031 de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Sin duda, la Ley de Autonomías concreta el acceso e institucionalidad de los pueblos indígenas en el Estado: la autonomía indígena originario campesino. Se instituye la AIOC como el dispositivo institucional y la ruta de acceso de los pueblos indígenas al Estado plurinacional que busca acoplar la lógica de la institucionalidad estatal con las instituciones del autogobierno territorial comunitario, aunque con mayor preeminencia de la primera por el peso que tiene la racionalidad estatal. Veamos, de manera breve, cómo se da el acoplamiento de los pueblos indígenas al Estado.

En primer lugar, la ley define el alcance de las autonomías respecto a la organización territorial y a la administración de las unidades territoriales, haciendo una digresión entre *unidad* y *entidad territoriales*. Definiendo a la primera como un espacio geográfico delimitado para la organización territorial del Estado, pudiendo ser departamento, provincia, municipio y territorio indígena originario campesinos. Mientras que la segunda, es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial. A partir de ello, define a la autonomía como la cualidad gubernativa que adquiere una entidad territorial autónoma, que además implica la igualdad

---

<sup>16</sup> Artículo 272, CPE.

jerárquica o de rango constitucional entre las entidades territoriales autonómicas (ETA). De este modo, la autonomía recae en la entidad territorial autonómica (la institución gubernativa), no en el territorio. Característica que pondrá en vilo, de vez en vez, a las comunidades con las autoridades que hacen la gestión gubernamental. Al respecto, la Declaración de Constitucionalidad Plurinacional (N° 0001/2013) es bastante clara: “... la autonomía no es una cualidad que se adjudica a la unidad territorial, sino a la entidad territorial; es decir, no es autónomo el territorio sino el gobierno que administra en esa jurisdicción territorial”.<sup>17</sup>

Seguidamente, la ley establece que la conformación de la AIOC se basa en los territorios ancestrales actualmente habitados por los NPIOC, y en la voluntad de su población que son el TIOC, el municipio y la región como espacios geográficos de jurisdicción territorial de ejercicio de administración y poder público de los gobiernos autónomos indígenas (ETA). Con ello, se establecen y delimitan los espacios territoriales de ejercicio de las AIOC, cuyo acceso a cada uno de ellos tiene mecanismos particulares de consecución.<sup>18</sup> La vía municipal se da mediante la conversión del municipio a la AIOC, cuya principal cualidad es el cambio de ETA (de gobierno municipal a gobierno autónomo indígena), no necesariamente de la unidad territorial. En el caso del TIOC el acceso se da a partir de un territorio comunitario (antes tierras comunitarias de origen —TCO—), reconocido y saneado bajo el derecho de propiedad agraria, que mediante el acceso a la AIOC adquiere cualidad gubernativa (la constitución de una ETA), siendo, además, condición suficiente para convertirse en unidad territorial, mediante ley; de este modo, el TIOC tiene un triple carácter: es propiedad agraria, tiene cualidad de gobierno y es unidad territorial. Finalmente, la AIOC regional, como espacio de planificación y gestión, se constituye por acuerdo entre las entidades territoriales

---

<sup>17</sup> Con la aprobación de la ley, por lo menos en el plano jurídico, fue cerrado el debate sobre las autonomías que se inició en la Asamblea Constituyente en un escenario de dura confrontación entre las visiones regionales y del gobierno central.

<sup>18</sup> En la actualidad la vía TIOC y municipal son las más usuales a las que han acudido los pueblos indígenas para acceder a la AIOC; no existe aún ninguna experiencia de la conformación de regiones AIOC.

autónomas indígena originarias campesinas y que tengan continuidad territorial.

Por último, una vez determinada la jurisdicción territorial de las AIOC, la Ley fija una profusa cantidad de etapas y requisitos que deben cumplir los pueblos indígenas (según las vías de acceso) para adoptar la autonomía: 1) requisitos legales de acceso (certificado de ancestralidad, viabilidad gubernativa, base poblacional); 2) iniciativa popular de referendo para adoptar la AIOC (vía municipal) o consulta por normas y procedimientos propios (vía TIOC); 3) redacción del estatuto autonómico (conformando instancias estatuyentes); 4) declaratoria de constitucionalidad del estatuto; 5) referendo del estatuto autonómico<sup>19</sup> (en ambas vías), previa ley de creación de unidad territorial para el caso TIOC.

Asimismo, los requisitos de acceso a la AIOC deben recorrer los órganos del Estado en las distintas etapas que corresponden, convirtiendo el proceso en un excesivo tutelaje estatal, lo que no sucede, por ejemplo, con las autonomías municipales que son creadas por una ley. Así por ejemplo: 1) el Órgano Ejecutivo (Viceministerio de Autonomías) emite certificados de territorio ancestral y de viabilidad gubernativa; 2) el Órgano Electoral Plurinacional administra (y/o supervisa según sea la vía de entrada) los referendos de acceso a la AIOC y de aprobación del estatuto autonómico, además de supervisar la conformación del órgano deliberativo que redacta y aprueba el estatuto; 3) el Órgano Judicial emite la declaración de constitucionalidad del estatuto; 4) el Órgano Legislativo sanciona la ley de creación de unidad territorial, si la vía de acceso es por TIOC.

En suma, dos referendos (“de entrada y de salida”) más una cantidad de requisitos y pasos que deben cumplir los pueblos indígenas para acceder a la AIOC, se ha convertido en un camino azaroso y parsimonioso que ha tomado más de siete años poner en vigencia los primeros gobiernos autónomos indígena originario campesinos (GAIOC): Charagua en 2017, Raqaypampa y Uru Chipaya en 2018.

---

<sup>19</sup> Recientemente (8/06/2019) la Asamblea Legislativa Plurinacional sancionó modificaciones a los artículos de la ley de autonomías que elimina del ordenamiento jurídico el referendo del estatuto autonómico indígena. Con ello se quita un obstáculo que entorpecía el acceso a la AIOC.

### *Democracia comunitaria como sistema de gobierno autónomo indígena originario campesino*<sup>20</sup>

La constitución de los tres primeros GAIOC de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya en el Estado Plurinacional es el hecho más novedoso por las características del ejercicio democrático comunitario para la constitución de sus gobiernos autónomos. Casos paradigmáticos de la diversidad institucional, del ejercicio de la democracia intercultural y de las formas de constitución de los autogobiernos indígenas en el Estado plurinacional. Estas experiencias expresan la pluralidad de formas de organización territorial comunitaria y las instituciones de autogobierno que son de larga data que funcionaron al margen y de manera paralela a la institucionalidad estatal, que ahora están reconocidas en la CPE. Los sindicatos campesinos de Raqaypampa de la región de los valles, las comunidades de ayllus originarios de Uru Chipaya de la zona andina y las comunidades indígenas guaraníes de la región del oriente del país, representan la resistencia histórica y la vigencia de las instituciones comunitarias en los territorios indígena originarios campesinos de Bolivia. Los casos que se describen constituyen dos de las tres vías de acceso a la AIOC (la municipal y la TIOC) con configuraciones espaciales, sociodemográficas y estructuras comunitarias diversas, que ahora se acoplan al ordenamiento del Estado plurinacional.

---

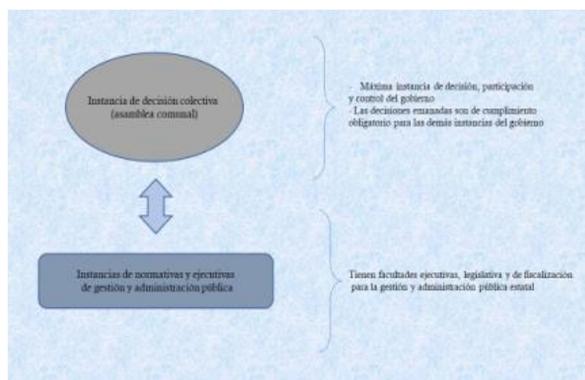
<sup>20</sup> Las reflexiones de este punto retoman la experiencia de la conformación de los gobiernos autónomos de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya. Gran parte de las apreciaciones descritas y hallazgos encontrados se realizaron de manera directa en reuniones y asambleas comunales, como parte del proyecto “Fortalecimiento del Estado Plurinacional autónomico y la democracia intercultural” del PNUD-Bolivia.

### Características generales de los estudios de caso de gobiernos autónomos indígena originario campesinos

	Sujeto demandante AIOC	Organización territorial	Estructura socio demográfica	Forma de acceso a la AIOC	Aprobación del estatuto autonómico
<b>Charagua, ubicado en el departamento de Santa Cruz</b>	Capitanías de las cuatro zonas guaranis	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 zonas guaranis (Charagua Norte, Parapinguasu, Bajo Isoso, Alto Isoso), conformada por 84 comunidades</li> <li>Dos centros urbanos: Charagua Estación y Charagua Centro</li> <li>Extensión territorial de 74.000 Km2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>32.186 habitantes (composición social intercultural: guaranis (que son la mayoría, 55%), mestizos (karai), migrantes (quechuas y aymaras), y mononitas.</li> </ul>	Conversión municipal	54%
<b>Raqaypampa, ubicado en el departamento de Cochabamba</b>	Central Regional Sindical Unica de Campesinos Indigenas de Raqaypampa	<ul style="list-style-type: none"> <li>TIOC conformada por 5 Subcentrales (Raqaypampa, Molinero, Santiago, Salvia Laguna Grande) con 43 comunidades</li> <li>Extensión territorial 556 Km2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>7.759 habitantes (composición social homogénea, constituida en su mayoría por campesinos)</li> </ul>	Via TIOC	91%
<b>Uru Chipaya, ubicado en el departamento de Oruro</b>	Autoridades originarias de los cuatro ayllus	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 ayllus (Aranzaya, Manazaya, Wistrullani, Ayparavi)</li> <li>Extensión territorial de 48.000 Km2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2.003 habitantes (composición social homogénea, constituida por comunidades originarias)</li> </ul>	Conversión municipal	77%

Fuente: Planes de Gestión territorial Comunitaria, 2018

La configuración de los tres GAIOC presenta una diversidad institucional de formas de organizar sus gobiernos, vinculadas a sus matrices de organización comunitaria. Sin embargo, se pueden señalar algunos aspectos comunes. La estructura de los gobiernos indígenas, según sus estatutos autonómicos, en general está conformada por dos niveles: i) un órgano de autoridad/poder (autogobierno) territorial comunitaria, constituido por la asamblea comunal como máxima instancia de decisión colectiva del gobierno y; ii) una instancia de gestión y administración pública, responsable de la legislación normativa y de la ejecución de políticas, planes de desarrollo, la gestión de servicios y la gerencia de recursos públicos.



La composición de autoridades de los GAIOC no tiene un patrón común, más bien es diverso; en cada caso depende de la deliberación que hacen las comunidades al momento de redactar su estatuto autonómico respecto al formato de su sistema de gobierno, convirtiéndose en el principal tema de discusión y de tensión que, en algunos casos, problematiza el acceso a la autonomía indígena. Como puede verse en el cuadro, la cantidad de autoridades y períodos de mandato en cada gobierno indígena es distinto: Charagua está conformado por 46 representantes, Raqaypampa está conformado por 6 representantes; Uru Chipaya por 9 representantes. Es importante señalar una diferencia: mientras que el primer caso se eligen autoridades a su máxima instancia de decisión colectiva, en los dos casos las autoridades de las asambleas comunales asumen directamente el mandato.

#### Autoridades electas en las instancias de los gobiernos

AIOC	Órganos/instancia de los gobiernos					
	Órgano de Decisión Colectiva		Órgano Legislativo		Órgano Ejecutivo	
Charagua	No. de autoridades	Periodo de mandato	No. de autoridades	Período de mandato	No. de autoridades	Período de mandato
	27	3	12	5	7	5
	<i>Asamblea de comunidades</i>		<i>Consejo de gestión</i>		<i>Autoridad Administrativa Autonómica</i>	
Raqaypampa	Constituida por todas las comunidades del territorio, según normas y procedimientos propios		No. de autoridades	Período de mandato	No. de autoridades	Período de mandato
			5	5	1	5
	<i>Asamblea grande</i>		<i>Órgano Legislativo</i>		<i>Órgano Ejecutivo</i>	
Uru Chipaya	Constituida por todas las comunidades del territorio, según normas y procedimientos propios		No. de autoridades	Período de mandato	No. de autoridades	Período de mandato
			8	4	1	4

Fuente: Estatutos autonómicos de Charagua, Raqaypampa y Uru Chipaya

En lo que sigue describiremos los procesos de elección, participación y representación de los pueblos indígenas para constituir sus gobiernos, con el propósito de mostrar cómo se da u ocurre la demo-

cracia comunitaria. La democracia comunitaria ejercida en las AIOC es quizás el formato “más puro” de ejercicio y participación política electoral de los pueblos indígenas que se da dentro la organización territorial del Estado.<sup>21</sup> Justamente, en esta malla territorial del territorio indígena originario campesino es donde las instituciones políticas y jurídicas comunitarias (más conocidas como “normas y procedimientos propios”) se aplican para constituir su autogobierno y/o poder público, aunque bajo el tutelaje estatal. La experiencia de los tres casos evidencia la validez de las instituciones políticas indígenas con formatos propios y particulares que configuran un cuasi sistema de representación política de organización de su autogobierno. Cinco elementos caracterizan el formato de la democracia comunitaria.

En primer lugar, es un hecho político que tiene a los pueblos indígenas como sujetos esenciales de la demanda de la autonomía indígena que mediante sus formas de organización territorial deliberan e instituyen sus autogobiernos. La comunidad constituye el núcleo vital de su estructura, (pudiendo ser sindicato como en Raqaypampa, ayllu en Uru Chipaya, y capitanía en Charagua), organizados en distintos espacios (y/o niveles) territoriales hasta conformar la asamblea comunal como máximo nivel de deliberación y decisión en la jurisdicción territorial. Son las instituciones políticas por las que fluye la democracia comunitaria y son las que definen la configuración de la forma de autogobierno que con la AIOC es parte de la estructura del Estado.

En segundo lugar, la representación política es directa sin la mediación de partidos políticos. En los tres casos, se eliminó la intermediación político-partidaria como mecanismo de elección de autoridades del gobierno y, en su lugar, entraron en vigor sus instituciones políticas, normas y procedimientos propios para elegir a sus representantes. Los tres casos muestran que la legitimidad de origen, o la “soberanía popular”, se asienta en la asamblea comunal que aplica una diversidad de mecanismos de elección de autoridades: en Raqaypampa en la Asamblea General de Comunidades se eligen a través del mecanismo de filas; en Uru Chipaya en la Asamblea Grande se eligen mediante

---

<sup>21</sup> La nueva organización territorial del Estado del país, de acuerdo a la CPE, se organiza en departamentos, provincias, municipios y territorios indígenas originario campesinos (TIOC).

el formato de filas; en Charagua en las Asambleas Zonales se eligen mediante aclamación y voto secreto.

En tercer lugar, prevalece la representación territorial antes que la poblacional para la asignación de representantes en el gobierno. El principal criterio de distribución (o “fórmula de asignación”) de espacios de representación no se basa en la proporcionalidad poblacional (a mayor población mayor representatividad); la regla que rige es la organización del territorio comunitario y la participación equitativa de las comunidades (organizadas en zonas, subcentral sindical o ayllu) en cada instancia del gobierno. El espacio intermedio territorial que agrupa al conjunto de comunidades es el principal lugar de selección de candidatos para asegurar la representación de las comunidades en el gobierno, dispositivo que logra disipar la “disputa” de la representación en el gobierno. De este modo, de acuerdo con su sistema de gobierno, la representación de la organización territorial comunal se manifiesta en las distintas instancias u órganos del gobierno: en Raqaypampa la representación de las cinco subcentrales sindicales tienen la misma representación en el Consejo de Gestión Territorial; en Uru Chipaya los cuatro ayllus están representados en el Órgano Legislativo; Charagua las seis zonas están representadas tanto en el Órgano Legislativo como en el Órgano Ejecutivo.

En cuarto lugar, los pueblos indígenas administran la elección de autoridades del gobierno autónomo. Todas las etapas del proceso electoral (convocatoria, reglamentos de elección, el acto electoral, resultados electorales e incluso el financiamiento es solventado con recursos municipales) son administradas por las autoridades originarias, aunque bajo la supervisión del Tribunal Supremo Electoral que verifica y da legalidad del cumplimiento de las normas y procedimientos definidos, lo que modifica la centralidad habitual de los organismos electorales de administrar comicios. En los tres casos estudiados, el calendario electoral (fechas de selección de candidatos en las comunidades), la reglamentación electoral (requisitos de los candidatos y formas de elección) son acordados y definidos en asambleas comunitarias, que son mandatorios para todo el proceso electoral. Asimismo, este formato de administración electoral se caracteriza por la transparencia y prontitud de los resultados electorales, ya que los mecanismos de elección (filas, aclamación o voto secreto) son realizados en asambleas, espacios donde de manera inmediata se conoce

a los candidatos electos (o ganadores), ya que se aplica el sistema de mayoría simple (el candidato que obtiene más votos es elegido inmediatamente).

Finalmente, la democracia comunitaria ejercida en las AIOC genera dinámicas políticas de consensos y de disputas. Más allá de los consensos respecto a sus instituciones políticas, la elección de autoridades de los GAIOC no está al margen del juego político habitual de cálculos y disputas, juego de intereses, articulaciones y correlación de fuerzas que se da al interior de las organizaciones comunitarias, entre los actores locales y con los otros niveles subnacionales. Por ejemplo, en el caso de Charagua el sistema de gobierno indígena reordenó la distribución del poder local, ya que modificó la correlación de fuerzas de las elites locales dando paso a otra forma de organización de poder de base territorial comunitaria. A su vez, la flexibilidad y adaptación de las instituciones comunales permiten ordenar el escenario electoral y atemperar la contingencia política.

Como se ha mostrado, la democracia comunitaria es la forma de gobierno de los pueblos indígenas que, apegados a sus normas y procedimientos propios, constituyen sus instituciones políticas utilizadas para conformar gobiernos autónomos como parte del Estado. Con la democracia comunitaria se trasciende la democracia liberal como formato único de constituir poder público. Se elimina la intermediación político-partidaria como mecanismo de elección de autoridades del gobierno y, en su lugar, se ponen en vigencia las instituciones políticas de las organizaciones comunitarias para elegir a sus representantes. Elección sin partidos políticos, normas y procedimientos propios son los nuevos dispositivos para conformar gobiernos en las AIOC, que desordenan la institucionalidad estatal para instituir diversas formas de gobierno. Es un sistema de representación comunitaria que prescinde del OEP para la administración del proceso eleccionario, aunque éste supervisa y da la legalidad de la elección. La representación territorial, antes que la poblacional, la aplicación del sistema de mayoría simple para elegir, transparencia y prontitud para conocer los resultados de elección de representantes, y una diversidad de modalidades de elección (flas, levantar manos, aclamación, voto secreto), son los nuevos criterios y dispositivos eleccionarios de conformar gobiernos, sin que por ello se desmorone la institucionalidad del Estado, aunque sí se desordene.

## CONCLUSIONES

Después de aprobada la CPE y las leyes de los Órganos del Estado se han experimentado transformaciones político-institucionales dirigidas a edificar el Estado Plurinacional y la democracia intercultural. La dinámica que dio lugar a estos cambios es la “llegada” indígena campesina al Estado que logró imprimir su cualidad política. La reconfiguración del sistema político trae consigo la puesta en marcha de la democracia intercultural para garantizar el ejercicio de los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas. Como vimos, una de las primeras reformas de consecución de la democracia intercultural fue la incorporación de circunscripciones especiales de representación política para naciones y pueblos indígena originario campesinos considerados “minoritarios”, esto es, la asignación de siete escaños en la Cámara de Diputados de la Asamblea Legislativa Plurinacional, uno por departamento, a excepción de Potosí y Chuquisaca y, de manera proporcional, en todas las Asambleas Legislativas Departamentales, a excepción de Potosí.

Esa reforma que pudiera considerarse de afirmación positiva hacia las naciones y pueblos indígenas “minoritarios” ha permitido transitar del régimen electoral mixto (proporcional y mayoritario) a uno complejo que abre ventanas de “arriba hacia abajo” para la articulación y/o acoplamiento de la democracia comunitaria a la democracia representativa; puesto que la selección y elección de los representantes indígenas se posibilita a través de la combinación entre la forma representativa y la forma comunitaria. Proceso complejo en el que ocurre la articulación de la democracia representativa y comunitaria con predominio de la primera. Es decir, el inicio y la selección acontecen bajo las normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria y la salida o elección bajo los dispositivos de la forma representativa, similar a la de un diputado uninominal que sucede bajo el patrocinio partidario (militancia) y el mecanismo de elección por simple mayoría. Aquí, la articulación de los formatos (comunitario y representativo) configura nuevos dispositivos institucionales que se incorporan de manera suplementaria al desarrollo de la democracia intercultural; permite el acoplamiento de las normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria con los procedimientos de

la democracia representativa para, en su efecto, ampliar y reforzar la legitimidad y validez de esta última.

En la circunscripción departamental, la apertura de la democracia representativa hacia la democracia comunitaria se ha profundizado aún más, ya que los mecanismos para la selección y elección de los representantes indígena originario campesinos a las Asambleas departamentales acontecen de manera directa por normas y procedimientos propios de la democracia comunitaria sin intermediación de otros dispositivos de la democracia representativa (organizaciones político-partidarias, elección individual, etc.). En el nivel municipal, el proceso de combinación y articulación aún se encuentra en curso; sin embargo, los avances significativos son el reconocimiento y conformación de distritos indígenas donde las designaciones de subalcaldes o bien de concejales indígenas se realizan a través normas y procedimientos propios que son ratificadas, a veces de manera formal y en su mayoría informalmente, como vinculantes por las autoridades de los gobiernos municipales.

Ahora bien, la novedad en construcción de dispositivos institucionales de democracia intercultural que remueve las estructuras y/o dispositivos existentes de la democracia representativa y/o pone a prueba la validez y/o legitimidad de esta, es la configuración y constitución de las Autonomías Indígenas Originarias Campesinas (AIOC). Un primer dato, es que en estos procesos acontece el ejercicio del derecho a la libre determinación, reconocida y garantizada por la CPE, que permite procesual e incrementalmente la concreción del autogobierno indígena originario campesino dentro del Estado Plurinacional, esto es, el establecimiento de entidades estatales autónomas bajo el predominio o empuje de la democracia comunitaria y, con ello, de formas de autogobierno indígena que en su estructura básica y funcionamiento son diferentes a los formatos de la democracia representativa. Se despliega, en este ámbito, el desarrollo de formatos comunitarios que, además, varían según la diversidad institucional de las estructuras de autogobierno de la nación y/o pueblo indígena.

Los casos de Raqaypampa, Uru Chipaya y Charagua Iyambae, autonomías indígenas que han logrado constituirse en Entidades Territoriales Autónomas (ETA), combinan los formatos democráticos (representativo y participativo) bajo el predominio de la democracia

comunitaria que permite la concreción de “otros” o “nuevos” dispositivos institucionales de democracia intercultural; así, entre ellos, presentan diversas modalidades de desarrollo institucional que, en todos los casos, refuerzan el ejercicio de la democracia comunitaria como forma primordial de gobierno. En torno a lo común se identifica el ejercicio de la democracia directa y/o participativa bajo la modalidad comunitaria “de abajo hacia arriba”, ya que las decisiones vinculantes emergen y se aplican desde la base (comunidad, sindicato, Ayllu, capitanía zonal, etc.) al nivel de decisión colectiva (Asamblea General, Asamblea de Comunidades, Asamblea Interzonal y/o Asamblea Grande), donde, finalmente, se toman las decisiones de mayor jerarquía y/o vinculación. En relación con la representación política, la conformación de los órganos del autogobierno indígena asegura la equidad de representación territorial (Zonas, Subcentrales o Ayllus) antes que la equidad en función a la proporcionalidad o concentración poblacional. Y, respecto a la incorporación de la forma representativa, si bien en los tres casos se elimina la intermediación político-partidaria, la incorporación de otros dispositivos de este formato (regla de mayorías, voto individual y secreto) han resultado suplementarios al ejercicio de la forma comunitaria. En todo caso, esta incorporación está dirigida a facilitar los procesos de decisión colectiva o bien a conferir de mayor legitimidad de origen a la elección de las autoridades. En ese sentido, con las AIOC y la concreción de la diversidad institucional sobre la base de la democracia comunitaria, la democracia intercultural es un recurso normativo e institucional que propone de manera continua e incremental atender desafíos de reinención político-institucional, que posibilita el diálogo, encuentro, balanceo y asentamiento de las formas democráticas del sistema de gobierno del Estado Plurinacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Albo, X. (1999). *Ojotas en el poder local: cuatro años después*. La Paz: CIP-CA/PADER.
- Díez, Á. (2012). *Estudio sobre democracia comunitaria y elección por usos y costumbres en las tierras bajas de Bolivia. Elecciones departamentales y municipales 2010*. La Paz: OEP/IDEA Internacional.

- Exeni, J. L. (2012). “Democracia intercultural ese horizonte” en *Andamios* No. 7 y 8. La Paz: PNUD/TSE
- Exeni, J. L. (2015). *La larga marcha. El proceso de autonomías indígenas en Bolivia*. La Paz: Alice/CES/Fundación Rosa Luxemburg.
- García, Á. (2014). *Identidad boliviana. Nación, mestizaje y plurinacionalidad*. La Paz: Vicepresidencia del Estado.
- García, F. et al. (2014). “MAS legalmente IPSP legítimamente” *Ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia*. La Paz: PNUD/PIEB.
- García, F. et al. (2015). “No somos del MAS, el MAS es nuestro” *Historias de vida y conversaciones con campesinos indígenas de Bolivia*, La Paz: CIS/PNUD/PIEB.
- García, F. (2019). “Democracia intercultural: noción esquivada. Estado de arte sobre su conceptualización” en *VVAA Diversidad institucional. Autonomías indígenas y Estado Plurinacional en Bolivia*. La Paz: PNUD.
- Hurtado, J. (1986). *El katarismo*. La Paz: HISBOL.
- Mayorga, F. (2002). *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. La Paz: CESU/Plural editores.
- Mayorga, F. (2005). “La izquierda campesina e indígena en Bolivia. El Movimiento Al Socialismo (MAS)” en *Decursos Revista de Ciencias Sociales*, Año VII Número 14, diciembre.
- Mayorga, F. (2016). *Incertidumbres tácticas Democracia, populismo y ciudadanía*. La Paz: Plural editores/Ciudadanía/PIEB.
- Patzi, F. (2007). *Insurgencia y Sumisión: movimientos sociales e indígenas 1983-2007*. La Paz: Muela del Diablo/Comuna.
- Quispe, A. (2003). *Indios contra Indios*. La Paz: Nuevo Siglo.
- Rojas, F. (2019). *Constitución y deconstrucción*. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2018.
- Tassi, N. et al. (2016). *El proceso de cambio popular: Un tejido político con anclaje país*, La Paz: CIS.
- Zavaleta, R. (1983). “Las masas en noviembre” en Zavaleta, R. *Bolivia, hoy*. México: Siglo XXI editores.

### **Fuentes primarias**

- Gobierno Autónomo Guaraní Charagua Iyambae  
2016 Plan de Gestión Territorial Comunitario.
- Gobierno Autónomo Indígena Originario Campesino de Raqaypampa  
2017 Plan de Gestión Territorial Comunitario.
- Gobierno Autónomo Originario de la Nación Uru Chipaya  
2017 Plan de Gestión Territorial Comunitario.

### Órgano Electoral Plurinacional

- 2015 Informe de actuación en campo a la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Charagua Iyambae en el departamento de Santa Cruz.
- 2016 Informe sobre la actuación en campo en la conformación del Gobierno de la Autonomía Indígena Originario Campesino de Raqaypampa.
- 2017 Informe de supervisión actuación en campo a la conformación del Gobierno Autónomo de la Nación Originaria Uru Chipaya.

### Tribunal Constitucional Plurinacional

- 2013 Jurisprudencia Constitucional Autonómica Charagua.
- 2014 Jurisprudencia Constitucional Autonómica Uru Chipaya
- 2015 Jurisprudencia Constitucional Autonómica Raqaypampa

### *Normas*

- Ley No. 031 de Autonomía y Descentralización “Andrés Ibáñez”
- Estatuto de la Autonomía de la Nación Originaria Uru Chipaya
- Estatuto de la Autonomía Guaraní Charagua Iyambae.
- Estatuto de la Autonomía Indígena Originaria Campesina de Raqaypampa.

## D) CHILE

# Derechos político-electorales de los pueblos indígenas en Chile: un escenario incierto en el corto y mediano plazo

MAITE DE CEA

## INTRODUCCIÓN

Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que, en el escenario latinoamericano, Chile es de los Estados más atrasados en el reconocimiento y promoción de los derechos de los pueblos indígenas. Y si avanzamos en este análisis, es aún menos auspicioso en cuanto a derechos político-electorales. Muy lejos se ve siquiera la discusión de contar con un sistema alternativo, como el por usos y costumbres, donde se reconoce y se legitima otra forma de elección de autoridades en aquellos municipios donde la población indígena es mayoritaria. La realidad chilena se traduce en que los pueblos indígenas no puedan tener una alta participación en la vida democrática del país.

Tanto el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobada en 1989, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas del 2007 y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas de la OEA aprobada el 2016, marcan el escenario internacional en materia de protección, respeto y promoción de sus derechos en diversas dimensiones, como son los derechos económicos, sociales, jurídicos y políticos, entre otros. Si observamos el marco legislativo (internacional y nacional) en el cual se desenvuelve el Estado chileno en materia de derechos indígenas, podemos constatar que hay una inconsistencia entre los distintos niveles, siendo parte de los Estados que aprueban y ratifican declaraciones y tratados internacionales que buscan proteger y promover derechos de los pueblos indígenas, pero con una institucionalidad y política indígena nacional aún muy débil y dispar dependiendo de las localidades, además del hecho de que el Estado chileno

no ha reconocido en la constitución política a los pueblos indígenas que habitan el territorio, lo que vuelve a demostrar el atraso respecto de la región latinoamericana en esta materia.

Como es sabido, Chile aprobó la Declaración de las Naciones Unidas en 2007 y la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas en 2016. Sin embargo, ratificó el Convenio 169 de la OIT de 1989 recién el año 2008 (entrando en vigencia el 2009), demostrando lo difícil que ha sido avanzar en el tema de la protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el país (de Cea y Fuentes, 2017). Luego de la ratificación del C169, hubo un largo y pedregoso camino para implementar un reglamento para los procesos de consulta previa a los pueblos indígenas toda vez que medidas administrativas o leyes pudieran afectarlos. Finalmente, a 10 años de la ratificación y posterior implementación del Convenio 169, la legislación interna aún no cumple con los estándares impuestos por los organismos internacionales.

En el caso de Chile, la implementación del Convenio 169 ha girado específicamente en torno al artículo N° 6 de Consulta. La reglamentación de Consulta pasó por diversas etapas, siendo la primera la promulgación inconsulta del Decreto 124 del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) en el año 2009, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. Este decreto tenía por finalidad reglamentar los procesos de Consulta Indígena a partir de los artículos N° 6 y 7 del Convenio 169 y del N° 34 de la Ley Indígena 19.253. Dicha propuesta fue duramente criticada por la falta de legitimidad de origen, dando como resultado su derogación y posterior reemplazo por dos reglamentos de carácter complementario, que entraron en vigencia el año 2013: el Decreto Supremo 40 del Ministerio del Medio Ambiente, que regula los procesos de Consulta Indígena al interior del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); y el Decreto Supremo 66 del Ministerio de Desarrollo Social que tiene por finalidad regular y reglamentar los procesos de consulta indígena de carácter institucional y legislativo, estableciendo, en primer lugar, la pertinencia de consulta y, en segundo lugar, las etapas del procedimiento (de Cea y Peralta, 2018).

En este trabajo presentaremos brevemente la situación de los pueblos indígenas en Chile, para luego presentar el sistema político que

rige en el país y cómo se encuentran los pueblos indígenas en este sistema. Finalmente, comentaremos los desafíos que enfrenta Chile para avanzar en el cumplimiento de sus compromisos en materia de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

### *Contexto chileno para los pueblos indígenas*

Según la ley vigente en Chile, existen 9 pueblos indígenas: mapuche, aymara, diaguitas, rapa nui, likanantay, quechua, collas, kawesqar, yagan. Los resultados arrojados por el último censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el año 2017, indican que un 12.4% de la población declara identificarse con algún pueblo indígena (casi 2 millones de habitantes). Un 9.6% se identifica como mapuche, lo que lo convierte en el pueblo indígena por lejos más numeroso en el territorio chileno. Según los mismos datos, de las 15 regiones del país, las tres que tienen mayor porcentaje de población indígena son, en orden decreciente, Arica y Parinacota (en el extremo norte del país) con un 34.9%, la región de la Araucanía (territorio ancestral mapuche) con un 33.5% de la región que se declara mapuche y en tercer lugar la región de Aysén en el extremo sur, con un 28.2% de la región.

En números absolutos, donde viven más personas que se identifican con algún pueblo indígena es en la Región Metropolitana de Santiago (695,116) y luego vienen las tres regiones del Sur donde se concentra la mayor cantidad de población mapuche: la Araucanía (321,328), Los Lagos (228,766) y Bío Bío (189,632).

Si observamos a nivel comunal, podemos ver que hay espacios locales en el territorio nacional que tienen alto porcentaje de población indígena. En algunas comunas del norte y del sur, encontramos porcentajes mayores al 70% y alcanzando hasta el 85%. Es en estos espacios donde podremos ver a miembros de pueblos en cargos políticos. Lo explicaremos más adelante.

Por su parte, la representación en el Congreso nacional es casi nula: de los 50 senadores, 2 tienen origen indígena (Yasna Provoste es diaguita y Francisco Huenchumilla es mapuche), representando el 4% de la cámara alta. Ambos senadores son militantes del Partido Democracia Cristiana. Por otro lado, de los 155 diputados, solo 3

representantes son de origen indígena (alcanzando solo el 1.6% de la cámara) y todos son de origen mapuche: Emilia Nuyado (Partido Socialista), Aracely Leuquén (Renovación Nacional) y René Alinco (Independiente).

Hasta la actualidad, Chile no cuenta con una institucionalidad indígena con rango de ministerio. El año 2014 se realizó una consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y los Consejos de Pueblos, sin embargo, el proyecto que resultó de ese proceso sigue en trámite legislativo en el Congreso nacional sin ser aprobado. Por lo tanto, la política indígena en Chile desde el retorno a la democracia (1990) se plasma fundamentalmente en la Ley 19.253 de 1993, llamada Ley Indígena, y en una serie de programas y planes desarrollados a lo largo de los distintos gobiernos.

Este cuerpo legal que a nivel nacional ha funcionado desde 1993 fue resultado del compromiso adquirido por el candidato a la Presidencia Patricio Aylwin y representantes de los pueblos indígenas en el Acuerdo de Nueva Imperial celebrado en 1989, donde los pueblos se comprometían a votar por el candidato y apoyar su programa de gobierno a cambio de tres cosas fundamentalmente: i) enviar un proyecto de reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas (cosa que se hizo, pero el Congreso no lo aprobó), ii) crear la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y un Fondo de Etnodesarrollo (solo se creó la CONADI) y por último, la creación de una Comisión Especial para los Pueblos Indígenas (que fue la encargada de proponer la ley Indígena y por ende la creación de la CONADI).

La Ley Indígena 19.253 establece ciertos conceptos y normas sobre protección y desarrollo de pueblos indígenas y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI). La CONADI es el organismo del Estado que se ocupa de promover y ejecutar políticas, planes y programas estatales en favor del desarrollo de comunidades y miembros de pueblos indígenas.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley es un conjunto de normas que buscan dar protección a las tierras indígenas (no se habla de territorio), mediante su sustracción del mercado y el establecimiento de condiciones especiales de protección de dichas tierras. Aparte de la Ley Indígena y la CONADI, a lo largo de los años se han ido implementando una serie de programas y planes enfocados a pueblos

indígenas, pero ninguno en la dirección de promover sus derechos político-electorales.

A continuación, revisaremos someramente cómo es el sistema político electoral en Chile y el lugar que cabe a los pueblos indígenas cuando quieren participar de la vida política de sus territorios y localidades. Presentaremos a su vez algunos casos interesantes de observar, como son los casos del partido político Wallmapuwen, la Asociación de Municipios con alcalde Mapuche y el Consejo de Ancianos de Rapa Nui. Esto como pequeños ejemplos de espacios locales donde los pueblos indígenas han ejercido su derecho político de diversas formas, dentro y fuera del sistema político chileno oficial.

### *Sistema electoral chileno y representación política*

En el artículo 5 de la Constitución política de Chile se especifica que el ejercicio de la soberanía se “realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio. El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Art. 5 CPCH).

A su vez, establece que son ciudadanos chilenos todos aquellos habiendo cumplido 18 años y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. Al ser ciudadano, el individuo tiene derecho al sufragio y a optar a cargos de elección popular.

Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará la forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por la Constitución y garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos. Dicha ley establecerá, también, un sistema de financiamiento, transparencia, límite y control del gasto electoral.

Una ley orgánica constitucional contemplará, además, un sistema de registro electoral, bajo la dirección del Servicio Electoral (SERVEL), al que se incorporarán, por el solo ministerio de la ley, quienes cumplan los requisitos establecidos por la Constitución (Art. 18 CPCH). El SERVEL es el órgano superior de la administración electoral en Chile. Es un organismo autónomo de rango constitucional, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es cumplir con las funciones que le señale la ley.

Dado que en Chile no existe ninguna forma alternativa de elección de autoridades tradicionales o un sistema por usos y costumbres como hay en algunos municipios de México, cuando las organizaciones indígenas quieren incidir en el debate nacional o regional o quieren participar del diálogo democrático del país, han tenido que integrarse al sistema de partidos políticos existente. Esto nunca ha sido fácil y hasta hoy existen pocos casos en que hayan sido nominados para puestos de elección popular (Morales y González, 2011; Toro y Jaramillo, 2014). Adicionalmente, no existe en el sistema de partidos políticos acción afirmativa o cuota indígena en las listas de candidatos a algún puesto de representación, por lo que la participación sigue siendo muy difícil para indígenas que quieran tener una voz en las decisiones políticas del debate democrático.

### *La Asociación de Municipios con Alcalde Mapuche (AMCAM)*

El caso de los alcaldes mapuche en el sur del país es interesante de observar con mayor detención. Con distintas trayectorias, varios espacios locales han tenido candidatos indígenas a los cargos de alcalde o concejales de municipios con alto porcentaje de población indígena, algunos corriendo de forma independiente y otros en alianza con algún conglomerado de partidos políticos tradicionales. La experiencia muestra que la segunda opción es más eficiente, resultando electos en diversas ocasiones. Luego de que en varias elecciones resultaran ganadores candidatos indígenas para las alcaldías, en 2014 se forma la Asociación de Municipios con Alcalde Mapuche (AMCAM). Hoy hay 9 municipios con alcalde de origen mapuche (Chol Chol, Renaico, Curarrehue, Tirúa, Saavedra, Lumaco, Paillaco, Alto Bio Bio y Coyhaique) y esta asociación los reúne y fortalece su labor territorial. Su misión fundamental es “coordinar y articular el trabajo de municipios

con Alcalde Mapuche, para mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes (mapuche y chilenos), con una perspectiva de interculturalidad y desarrollo local, fomentando políticas públicas pertinentes a la realidad de cada uno de los territorios en que habitamos”.

El caso de los municipios con alcalde mapuche es interesante, puesto que utilizan la identidad local de sus territorios como forma de gobernar. Cada caso tiene su proyecto de desarrollo propio, pero con la AMCAM han podido compartir experiencias y posicionarse como un actor relevante de los espacios municipales y han tendido puentes con las autoridades regionales y nacionales para presentar su proyecto de desarrollo local. Un ejemplo paradigmático es el de la comuna de Tirúa, donde Adolfo Millabur ha sido alcalde reelecto por muchos períodos. Millabur ha desarrollado una estrategia política particular, utilizando la identidad *lafkenche* como motor de desarrollo local (Caignuan, 2015). El caso de Tirúa es paradigmático en la región de la Araucanía (y a nivel nacional) de cómo un liderazgo indígena se apropia del espacio local y lo utiliza para reivindicar demandas históricas del movimiento indígena (Espinoza, 2018).

### *El partido político étnico chileno: experiencia de Wallmapuwen*

Otra forma de participar de la vida política es la conformación de partidos políticos étnicos, como ha ocurrido en distintos países de América Latina (Burguette, 2007; Gutiérrez Chong, 2008). Sin embargo, dadas las altas exigencias de entrada al sistema de partidos, lo que más frecuentemente ha ocurrido en Chile es que se llevan candidatos indígenas dentro de partidos políticos tradicionales ya consolidados, lo que según algunos autores, provocaría un debilitamiento del movimiento social indígena y disminuye su posibilidad de conformar un partido político étnico (Marimán 1994, 2012).

El caso de Wallmapuwen responde al intento de seguir un camino propio, como lo fue el año 2005 cuando el Consejo de Todas las Tierras quiso llevar a Aucán Huilcamán como candidato a la presidencia, sin finalmente poderlo inscribir. Wallmapuwen logró constituirse en el 2016 como partido político. En ese momento, lo único que necesitaba una organización para convertirse en partido político (según la ley

18.603) era tener presencia en una región y acreditar el 0.25% del electorado.

La principal propuesta de Wallmapuwen era crear un estatuto autonómico (como lo que ocurre en España) para el país Mapuche, que comprendía la región de la Araucanía y parte de las regiones de los Lagos y de los Ríos. El partido impulsaba a su vez la existencia de un presidente del Wallmapu (territorio Mapuche) y una asamblea. Sin embargo, luego de las nuevas exigencias de refichaje e inscripción de nuevos afiliados impuestas por el Servicio Electoral (SERVEL), Wallmapuwen no logró constituirse como partido para las elecciones presidenciales de 2017. La condición era constituirse en 3 regiones continuas u 8 discontinuas, con un mínimo de afiliados del 0.25% de los votos emitidos en la última elección o 500 ciudadanos en la respectiva región. Estas nuevas reglas (establecidas luego de muchos cuestionamientos de los padrones de los partidos políticos) terminaron siendo un obstáculo en la legislación electoral, puesto que dificulta (si no imposibilita) formar nuevas organizaciones con foco territorial que puedan disputar las elecciones en igualdad de condiciones con el resto del sistema de partidos (Gutierrez y Gálvez, 2017). Esto reafirma que las barreras de entrada de partidos y candidatos indígenas son aún muy altas en el sistema electoral chileno.

### *¿Quedan salidas alternativas?*

Las experiencias de AMCAM y de Wallmapuwen son ambos casos ejemplos de intentos de los pueblos indígenas de ser elegidos (con todas las dificultades detalladas) dentro de las reglas del juego democrático chileno. Existen, por otro lado, algunos ejemplos (muy pocos aún en Chile) de organizaciones políticas tradicionales que tienen sus propias formas de representación. No son sistemas legitimados oficialmente por el Estado chileno, pero funcionan en espacios locales más pequeños y se relacionan de alguna manera con las autoridades chilenas.

Uno de estos ejemplos es el Consejo de Ancianos de Rapa Nui. El Consejo de Ancianos es una organización colegiada (característica histórica para conformar los órganos representativos en la isla). Está compuesto de 36 personas, donde cada miembro representa un apellido tradicional de la isla, lo que hace que todos (o casi todos) los

habitantes se sientan representados por alguno de los miembros del Consejo. La duración en el cargo depende de la decisión del pueblo, sin existir un límite máximo de tiempo para ejercer el cargo de representante. El Consejo de Ancianos tiene como principal misión defender las tradiciones y cultura del pueblo Rapa Nui y actúa como intermediario entre las autoridades estatales y los habitantes de la isla. Es importante remarcar que el Consejo de Ancianos no es parte permanente del Gobierno insular y no es un órgano estrictamente político, sino que es un órgano de carácter consultivo en materias que afecten o tengan alguna relación con la protección y respeto de las tradiciones del pueblo Rapa Nui, con su lengua, su cultura y su entorno natural. Por otro lado, es importante señalar que este Consejo ha sido declarado como un interlocutor válido por el Estado de Chile en materias de resguardo de tradición y cultural Rapa Nui. Esto respondería de alguna manera a los afanes de mayor autonomía de los habitantes de la isla, siempre en el marco jurídico del estado unitario chileno.

Sin embargo, ya desde los años 2000 han surgido grupos en la isla más críticos al actuar del Estado chileno y al propio Consejo de Ancianos por ser, según ellos, muy pasivo y permisivo ante las políticas del Estado. Aún es un grupo minoritario, pero podría conformar un nuevo escenario político dentro de la misma isla, sobretudo en temas relacionados a la autonomía y al autogobierno del pueblo Rapa Nui. Habrá que seguir de cerca el caso a futuro.

En una arista más política, luego de la muerte en el año 2018 de Camilo Catrillanca en manos de Carabineros de Chile, un grupo de dirigentes políticos, incluidos lonkos y werkenes de todo el territorio mapuche, se reunió en la localidad de Temucuicui en la comuna de Ercilla (región de la Araucanía) para discutir y analizar la situación del pueblo mapuche y declarar públicamente al Estado chileno sus exigencias de autodeterminación. Así como esta congregación, en distintas partes del territorio se han comenzado a reunir consejos de lonkos y dirigentes políticos como muestra de una articulación del pueblo, en aras de avanzar en las exigencias de derechos sociales, territoriales, económicos y políticos.

## REFLEXIONES FINALES

Chile está lejos de avanzar a paso firme en otorgar mayores derechos a los pueblos indígenas que habitan su territorio. Sus desafíos más urgentes son aprobar el reconocimiento constitucional, contar lo antes posible con una institucionalidad indígena y vislumbrar la idea de escaños reservados para representantes de origen indígena en el Congreso.

Al no reconocer el Estado chileno la existencia de diversos pueblos en su territorio y tratar a todos los habitantes como ciudadanos con los mismos derechos, difícil es pensar una ciudadanía diferenciada y avanzar en derechos político-electorales para los pueblos indígenas distintos a los que establecen las normas impuestas por el Estado unitario y centralizado.

A través de la institucionalidad indígena que se está discutiendo en estos momentos (Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejos de Pueblos) se pretende dar un espacio institucional a organizaciones ancestrales, lo que podría ser un paso en la dirección correcta para promover mayores derechos políticos a los pueblos indígenas en territorio chileno.

De la información entregada por el propio Ministerio de Desarrollo Social y Familia el 9 de julio de 2019, se afirma que ambos proyectos de ley se encuentran en segundo trámite constitucional en la comisión de gobierno del Senado. Según lo informado, el Ministerio de Pueblos Indígenas tendría como finalidad contar con una institucionalidad más robusta e independiente, que permita coordinar las diversas políticas, planes y programas del Estado destinados al fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas. A su vez, se destaca la labor que ejercerá el SERVEL en relación a los Pueblos Indígenas y la creación y mantención de un Registro Especial Indígena, que servirá de base para que el Servicio Electoral confeccione los listados de personas habilitadas para participar en los procesos de determinación de consejeros de los Consejos de los Pueblos Indígenas.

Por otro lado, en lo relativo al proyecto de ley del Consejo (o consejos) Nacional de Pueblos Indígenas se establece la elección de consejeros y la función del SERVEL en esta materia, lo que es una innovación respecto al proyecto presentado por el gobierno anterior de Michelle Bachelet. Ahora se contaría con un proceso electoral

de votación popular en el cual los consejeros serán elegidos conforme a un proceso eleccionario llevado a cabo por el SERVEL, dotándolo de mayor representatividad y transparencia.

Quizás la propuesta del nuevo ministro de Desarrollo Social y Familia sea la puerta de entrada para pensar en la posibilidad a futuro de contar con escaños reservados en el Congreso para pueblos indígenas. Una discusión paralela será la de vislumbrar un sistema alternativo de elección de autoridades indígenas, como la que existe en México para lugares donde la mayoría de la población es indígena. Un sistema por usos y costumbres no ha estado nunca en el debate público en Chile, pero si comenzara a haber sistemas de cuotas en los partidos o escaños reservados en el Congreso, podría abrirse el debate para una vía alternativa si los pueblos lo desean, donde puedan ver respetados los derechos políticos consignados en los convenios internacionales que buscan promoverlos y fortalecerlos.

Tal como han escrito varios expertos para el caso mexicano (fundamentalmente para el caso de Oaxaca), el sistema por usos y costumbres no ha estado exento de problemas y no ha resuelto el dilema de fondo que es la plena participación de los pueblos indígenas en la vida política. Sin embargo, con este sistema alternativo se ha avanzado en derechos y en transparencia en municipios que antes de formalizar este sistema estaban cooptados por prácticas clientelares (Valdivia, 2010).

Tal vez tendremos que esperar que surjan más casos particulares de organización ancestral en diversos espacios locales y que exista una mayor articulación de los pueblos en sus demandas para que alcance relevancia en el debate político y surjan, desde los propios pueblos indígenas, formas distintas de ejercer sus derechos políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Burguete, A. (2007). De organizaciones indígenas a partidos étnicos: Nuevas tendencias en las luchas indias en América Latina. *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, 5(2): 144-162.
- Caniguan, N. (2015). *Trayectorias Políticas, historias de vida de alcaldes mapuche*. Santiago de Chile: Ril editores, 100 pp.

- De Cea, M. y Peralta, C. (2018). Consulta indígena en dos sectores del aparato estatal en Chile: Desarrollo Social y Cultura. *Culturales*, 6, e341. doi. Disponible en: <https://doi.org/10.22234/recu.20180601.e341>
- De Cea, M. y Fuentes, C. (2017). “Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. Perfiles latinoamericanos, v. 25, número 49, 55-75.
- Espinoza, C. (2018). El desafío municipal mapuche. *Etnografía de una experiencia política: Tirúa 1992-2008*. *Revista de Antropología Iberoamericana*, Vol 13, N°3, 1992-2008.
- Gutiérrez Chong, N. y Gálvez González, D. (2017). La cultura política en el pueblo mapuche: el caso Wallmapuwen. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, Año lxii, núm. 231, pp. 137-166.
- Gutiérrez Chong, N. (2008). “Territorios y regiones de autonomía en los resurgimientos étnicos” en Gutiérrez Chong, N. (ed.) *Estados y autonomías en democracias contemporáneas: Bolivia, Ecuador, España y México*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales, Unam/Comisión Europea/Plaza y Valdés, pp. 335-357.
- Marimán, J. (1994). Transición democrática en Chile. ¿Nuevo ciclo reivindicativo Mapuche? *Caravelle*, 63(1): 91-188.
- Marimán, J. (2012). *Autodeterminación. Ideas políticas mapuche en el albor del siglo xxi*. Santiago de Chile: lom.
- Morales, M. y González, J. (2011). Tendencias electorales de los grupos indígenas en Chile. *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 37(110): 133-157.
- Toro Maureira, S. y Jaramillo-Brun, N. (2014). Despejando mitos sobre el voto indígena en Chile: Preferencias ideológicas y adhesión étnica en el electorado Mapuche. *Santiago: Revista de ciencia política*. pg. 34(3), 583-604.
- Valdivia Dounce, M. T. (2010). Elecciones por usos y costumbres en el contexto de las reformas estatales oaxaqueñas (1990-1998). *Argumentos (México, D.F.)*, 23(63), 247-263.
- Wallmapuwen (2005) “Declaración de principios de Wallmapuwen” Disponible en: <https://www.mapuche-nation.org/espanol/html/noticias/cm-do-216.htm>

## E) EL SALVADOR

# Un mandato constitucional para la protección de la participación política de los pueblos indígenas en El Salvador

RAQUEL CABALLERO DE GUEVARA

El ejercicio pleno y real de la participación política fortalece la democracia y la construcción de soluciones duraderas e integrales a los problemas que aquejan a la población; de ahí que las mujeres y los grupos en mayor condición de vulnerabilidad, al ser partes de la sociedad, no deben estar alejados de la toma de decisiones, de la posibilidad de optar a cargos públicos y de acudir a las urnas de manera efectiva, sin discriminación alguna.

Es por ello que, en relación a los derechos de los Pueblos Indígenas, el Estado salvadoreño tiene el compromiso de impulsar medidas encaminadas a evitar cualquier acto de discriminación hacia este sector que históricamente se ha invisibilizado y ha sido víctima de graves violaciones a derechos humanos, como lo fue el genocidio-etnocidio de 1932, durante el régimen militar del General Maximiliano Hernández Martínez, en el cual militares aniquilaron de forma masiva hombres y niños mayores de doce años desarmados en el occidente del país, a quienes señalaban de “comunistas”. Asimismo, para infundir miedo ejecutaron al líder indígena Feliciano Ama. Estas muertes, como lo he señalado, fueron el resultado de una estrategia deliberada para silenciar y aterrorizar a la población indígena, dejando un aproximado de 30,000 personas asesinadas, hechos que se encuentran en la impunidad y no existe evidencia a la fecha de algún esfuerzo por investigarlos.

En la actualidad, la identidad indígena en El Salvador la conforman tres culturas (GOES, 2018):

La población NAHUA-PIPILES ubicados en los departamentos, de Ahuachapán, Santa Ana, Sonsonate, La Libertad, San Salvador, Cuscatlán, La Paz, Chalatenango y San Vicente, su idioma es el pipil o náhuat; el pueblo Lenca, que se localiza en los departamentos de Usulután, San Miguel,

Morazán y La Unión, su idioma es el Potón, y la población Cacaoperas conocidos como Kakawiras, quienes habitan el departamento de Morazán y el norte de La Unión, su idioma es el cacaopera o kakawira (p. 15).

Sobre su población, el censo identificó que (GOES, 2018):

En 1930 existían 79,573 personas, lo cual representaba un 5.6% del total de habitantes en esa época; en la década de los 90 se estimaba que la proporción fluctuaba entre un 7% y 10%, lo cual se traducía en un estimado de 539,000 personas. Luego, a inicios del 2000, los indígenas indicaron ser entre el 10% y 12% de la población nacional. Para el año 2007, de acuerdo al IV Censo de Población y el V de vivienda, la proporción de población indígena en El Salvador se estimó en un 0.2%, lo cual equivaldría a 11,488 personas que se identificaron como tales (p. 16).

Cabe destacar que éste es el último realizado y ha sido cuestionado en la veracidad de los datos. En ese sentido no se cuenta con registros actualizados que reflejen con exactitud las personas que pertenecen a los pueblos indígenas en nuestro país.

Por otra parte, el ente Estatal que ha sido creado para garantizar los derechos de pueblos indígenas es la Dirección de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura. Ésta desde su creación no ha sido fortalecida y, por tanto, no cuenta con todos los mecanismos necesarios para asegurar una participación plena y efectiva a través de estructuras representativas en la toma de decisiones, ya que dicha instancia posee un enfoque más cultural y folklórico que perspectiva de protección a personas titulares de derechos humanos.

No obstante, es preciso señalar que en lo que respecta al Sistema Jurídico, se avanzó de la Reforma Constitucional del Art. 63 en el que se realizó un reconocimiento de los Pueblos Indígenas, pero todavía se carece de legislación secundaria específica que regule de forma amplia sus derechos.

En materia de políticas públicas, se han mostrado esfuerzos en los últimos años con la aprobación de la Política Pública para los Pueblos Indígenas, la Política Nacional de Salud de Pueblos Indígenas y en diciembre del año 2018 se presentó oficialmente el Plan de Acción Nacional de Pueblos Indígenas (PLANPIES), en el cual se reconoce el derecho inalienable de los pueblos indígenas a decidir sus propias formas de gobernanza, desarrollo económico, social, cultural y am-

biental. Asimismo, el derecho a la autonomía o el autogobierno en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

## MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Procurador o Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos es una figura institucional creada para cumplir la misión esencial de velar por el respeto y garantía y promover los derechos humanos. Se introduce al ordenamiento jurídico nacional luego de la finalización del conflicto armado interno, en el marco de la transición hacia la democracia de la sociedad salvadoreña. Su antecedente se encuentra en las reformas constitucionales de los Acuerdos de México, del 27 de abril de 1991, que posteriormente formaron parte de los Acuerdos de Paz de El Salvador, suscritos en Chapultepec, México D.F., el 16 de enero de 1992.

Es por ello que la creación de la institución nacional de derechos humanos en El Salvador es uno de los logros más relevantes de los mencionados acuerdos políticos y el de mayor trascendencia en materia de protección institucional de los derechos humanos y libertades fundamentales de la población, dado que la misma se instaure como un mecanismo nacional de protección y promoción de los derechos humanos de orden constitucional, cuya misión primordial es contribuir al reconocimiento de la dignidad humana y desarrollar el Estado Democrático de Derecho.

Por lo que en la protección de los derechos de la población indígena, entre otros mecanismos, desde el 8 de agosto de 2005, a través de la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Civiles y Políticos, se creó una Mesa Permanente Sobre Derechos de Pueblos Indígenas, la cual se constituye en un espacio de participación ciudadana con el propósito de monitorear e incidir en las políticas públicas orientadas a la protección de dicha población, formulando propuestas y pronunciándose sobre hechos concretos de violación a sus derechos humanos. Está conformada por organizaciones de la Sociedad Civil, que tienen interés en el trabajo con los pueblos y organizaciones indígenas y buscan soluciones a los problemas que los afectan.

En relación a los procesos electorales, el mandato se hace efectivo a través del Mecanismo de Protección de Observación, Verificación y Seguimiento de procesos de elección de funcionarios y funcionarias,<sup>1</sup> con el cual se ejerce la supervisión de las actuaciones de las autoridades responsables de la preparación, desarrollo, control del proceso electoral y todas las demás actividades relacionadas con éste, las cuales están a cargo del personal técnico de la PDDH a nivel nacional.

Es así que tengo las facultades de velar antes, durante y después del proceso y del evento electoral, a fin de que los derechos políticos deban ser garantizados y respetados. Debo, asimismo, denunciar la conducta de aquellas instituciones públicas que, mediante actos que sobrepasen sus atribuciones constitucionales, violenten de alguna manera o restrinjan indebidamente el pleno disfrute de dichos derechos.

## PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### *Antecedentes*

En el mes de febrero del año 2014, representantes de pueblos indígenas de la zona occidental de El Salvador denunciaron ante el ente rector en materia electoral de nuestro país, denominado Tribunal Supremo Electoral, que en la elección presidencial celebrada ese mismo año tuvieron dificultades para emitir el sufragio,<sup>2</sup> como resultado de la implementación del denominado voto residencial y/o domiciliar.

---

<sup>1</sup> Reglamento para la aplicación de los Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Capítulo VIII, de los artículos 51 al 56.

<sup>2</sup> En la denuncia, manifestaron su inconformidad con respecto al voto residencial, en aspectos como: muchas personas no se encontraron en el padrón electoral del cantón, caserío o lugar de residencia, no obstante, era el domicilio que constaba en su Documento Único de Identidad, otras personas resultaban inscritas en lugares lejanos del que habitaban; y la falta de transporte para llegar a los centros de votación, considerando todo esto, una consecuencia de la no actualización del padrón electoral, lo que limitó su ejercicio del voto, especialmente de mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad.

Por tal denuncia, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el año 2015 instaló el “*Observatorio Electoral para los Pueblos Indígenas*”, con el objeto de verificar, conforme a su mandato constitucional, la actuación y comportamiento de los actores políticos en el contexto de elecciones, con énfasis en el derecho al ejercicio del voto de la población indígena y las condiciones para llevarlo a cabo, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el que se ha venido implementando hasta la fecha.

### *Participación de los Pueblos Indígenas en Materia Electoral*

Con la ratificación de la reforma al artículo 63 de la Constitución de la República (PDDH, 2018), referida al reconocimiento de los Pueblos Indígenas de El Salvador, “se ha contribuido a saldar la deuda histórica de persecución, invisibilización y discriminación de la que han sido víctima los pueblos indígenas a lo largo de nuestra historia” y atendiendo a lo establecido por la Corte IDH, sobre la obligación del Estado de garantizar que (Corte IDH, 2005):

Los miembros de las comunidades indígenas y étnicas [...] puedan participar en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden o pueden incidir en sus derechos y en el desarrollo de dichas comunidades, de forma tal que puedan integrarse a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos [...] y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización. Lo contrario incide en la carencia de representación en los órganos encargados de adoptar políticas y programas que podrían influir en su desarrollo (párr. 201).

Conforme a lo antes expresado, se evidencia la necesidad de adoptar un marco normativo adecuado que garantice el derecho a la participación política de los pueblos indígenas, en el cual se respeten los estándares internacionales jurídicos vigentes y se permita su inclusión real en la toma de decisiones a nivel de los diferentes espacios públicos.

En ese sentido, en el año 2015 desde nuestra Institución se coordinaron una serie de acciones orientadas a garantizar procesos electorales inclusivos y participativos, junto al Tribunal Supremo Electoral salvadoreño, a través de campañas dirigidas a la población que conservaba su lengua originaria, para lo cual se realizó un primer acer-

camiento con la población del Municipio de Santo Domingo de Guzmán, departamento de Sonsonate, Cuisnahuat, Nahuizalco y Tacuba, con personas, en su mayoría adultas mayores, que han contribuido a que las nuevas generaciones conserven el idioma náhuat.

De igual manera, dicho Colegiado anunció que, por primera vez, en ese mismo año, la población indígena contaría con un Centro de Votación simbólico, el cual estaría ubicado en el municipio de Nahuizalco, Cantón Tajcuilujlan, territorio históricamente indígena; medidas que desde ese momento constituyeron un importante avance en la participación política de los pueblos indígenas.

Sin embargo, a pesar de estas acciones considero que para garantizar el cumplimiento y protección integral de los derechos políticos de esta población, no sólo se debe reconocer el goce del derecho al sufragio, sino también derechos como: el conformar sus propios partidos políticos o ingresar a los ya establecidos; derecho a ser elegidos a optar cargos de toma de decisiones, como funcionarios o funcionarias públicas o desempeñarse en los organismo electorales temporales, no olvidando que tales derechos deben sustentarse en los principios básicos de libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad, según lo establecen los convenios y tratados internacionales.<sup>3</sup>

### *Participación de la mujer indígena*

He señalado con gran preocupación las múltiples formas de discriminación que las mujeres indígenas sufren en ámbitos como el político y social, en especial, aquellas que habitan en áreas rurales. En ese sentido, el Estado se encuentra en la obligación de garantizarles las condiciones para superar las barreras que éstas enfrentan por ser mujeres, indígenas y vivir en la pobreza, triple reto que hay que superar con un enfoque de equidad y equiparación de oportunidades y mecanismos de participación para ellas.

---

<sup>3</sup> Como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas del 2007; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención contra la Discriminación Racial y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos entre otros.

A pesar de lo anterior, considero un pequeño avance, en el que, durante el proceso electoral, se pudo evidenciar la participación de mujeres quienes se identificaban como indígenas, en las Juntas Receptoras de Votos (JRV), y como observadoras del proceso para garantizar la transparencia del mismo. Especialmente, en las zonas de Santo Domingo de Guzmán y Nahuizalco, se observó una cantidad elevada de mujeres adultas mayores indígenas votando.

### *Otras formas de participación política*

Existe la participación local, en el Municipio de Izalco, Departamento de Sonsonate, a través de la figura que representa a los pueblos indígenas de la zona denominada Alcaldía del Común, la cual actúa de manera individual o conjuntamente con otras autoridades no indígenas en temas de interés para este colectivo en el ámbito político, social, cultural, económico, pero la limitante de esta figura es que no todas las zonas del país donde se ha identificado población indígena cuentan con tal forma de organización social, lo que obstaculiza la representación de los mismos.

Así también, contamos con 6 ordenanzas municipales de derechos indígenas en los municipios de: Nahuizalco, Izalco, Panchimalco, Cuisnahuat, Conchagua y Santo Domingo de Guzmán, emitidas las dos primeras en los años 2011 y 2012, las que fueron bien vistas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en el año 2014 e instó al Estado salvadoreño a fomentar su respeto, sin embargo, esto no es suficiente, ya que es necesario el fortalecimiento de la participación de los pueblos indígenas en espacios de toma de decisiones.

## **OBSERVATORIO ELECTORAL PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

En aras de garantizar la protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, quienes históricamente han sido víctimas de discriminación en el ejercicio de sus derechos políticos en nuestro país, en los años 2018 y 2019 se realizaron las elecciones Municipales-Legislativas y las elecciones presidenciales, respectivamente.

Es así que, en los referidos procesos electorales, dimos continuidad e impulsé el observatorio electoral con énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad; por lo cual se desarrolló una verificación especializada sobre el ejercicio del derecho al voto de los pueblos, poniendo especial atención a la participación de la mujer indígena. De la cual, puedo resaltar los siguiente:

1. Antes de ambas elecciones, se observaron deficiencias importantes en las plataformas electorales de los distintos partidos políticos en contienda en materia de garantía de los derechos humanos de los pueblos indígenas, los que no han sido incluidos en las mismas, a pesar de que éstos gozan del reconocimiento de su existencia y derechos.
2. Durante los procesos electorales, se constató que algunos Centros de Votación no contaban con las condiciones necesarias de accesibilidad debido a su ubicación, especialmente para las personas con discapacidad y adultas mayores, observando una cantidad significativa de población indígena adulta mayor votante.
3. Si bien es cierto, se pudo verificar la presencia de personas consideradas indígenas en los organismos electorales temporales. Éstas no siempre se identifican con sus atuendos originales, lo que dificultó establecer su identidad a simple vista, sin embargo, fue un avance el que la mayoría eran mujeres.
4. En las elecciones presidenciales de este año 2019, en comparación con las del año 2018, se identificó menor afluencia de población indígena ejerciendo el derecho al voto.
5. Se constató, además, que la actuación y comportamiento de los actores políticos en el contexto de elecciones (Juntas Receptoras de Votos, Junta Electoral Municipal, vigilantes de los diferentes partidos políticos, supervisores de éstos, jefes de centros, entre otros), no incurrieron en malos tratos, prácticas discriminatorias o cualquier afectación al derecho al ejercicio del voto de los pueblos indígenas, por lo que pudieron realizarlo de manera libre y secreta.
6. No se dieron incidentes sobre la ubicación de las personas votantes en el padrón electoral.

En cuanto a los resultados en general del observatorio especializado sobre pueblos indígenas en los municipios del departamento de Sonsonate con mayor concentración de esta población (Santo Domingo, Izalco, Nahuizalco y Cuisnahuat), aunque no se reportaron incidentes relacionados al voto de personas indígenas, por motivos de discriminación, todavía se puede percibir la invisibilización histórica en algunas de estas zonas. Es importante considerar como un aspecto positivo que el Tribunal Supremo Electoral designó un centro de votación especial para Pueblos Indígenas en el cantón Pushtan del municipio de Nahuizalco, departamento de Sonsonate, y reconocer la participación política como parte de los diferentes organismos electorales en dicho lugar y en Santo Domingo Guzmán, pero esta realidad no es generalizada a otros municipios que tienen importante presencia de personas indígenas.

## REFLEXIONES FINALES

Para facilitar la recuperación de la identidad de los pueblos indígenas de El Salvador, promover y proteger sus derechos políticos, el Estado debe asegurar que estos sean consultados, por medio de sus propias instituciones representativas, sobre los programas y políticas que les afectan. Además, un proceso necesario para la recuperación de la identidad y su participación en las decisiones que les afectan, es el fortalecimiento de sus propias instituciones y organizaciones representativas.

También, se debe desarrollar, en coordinación con ellos, un mecanismo de consulta más formal, permanente y transparente que garantice la protección integral de todos sus derechos, incluyendo los políticos, adecuándose éste a sus propias formas de representación y cosmovisión.

Otro aspecto a señalar, y que he expresado en distintos informes electorales, es que la situación es diferente al resto de los grupos en condición de vulnerabilidad, “ya que su distinción radica en que las personas que pertenecen a los diferentes Pueblos Indígenas pueden ejercer el sufragio, pero se ha obviado considerar que como un grupo tradicionalmente marginado de la historia y política nacional, se han visto obligados a dejar de lado sus costumbres y formas de go-

bierno tradicionales, adoptando el modelo único que contempla la legislación electoral, que tampoco asegura para ellos una verdadera representación de este sector de la población en las esferas del poder público”.

Asimismo, en la revisión de los estatutos partidarios que hemos realizado desde nuestro observatorio electoral, tampoco se encontraron disposiciones referidas a la promoción de sus derechos o que se establezcan cuotas en la representación de sectores específicos en sus estructuras organizativas ni en las candidaturas. Y no se tiene conocimiento que los Pueblos Indígenas lograran representación directa ni siquiera a nivel local.

Es por ello que, tal como lo informé al Comité de Derechos Humanos (PDDH, 2018), el:

Estado debe de apoyar a los pueblos indígenas en el fortalecimiento de sus estructuras organizativas mediante la adopción y verificación del cumplimiento de leyes y reglamentos que permitan su desarrollo. Se debe adecuar la legislación pertinente a condiciones de equiparación de oportunidades para que puedan participar en los diferentes ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales. Constituye una brecha la falta de mecanismos prácticos y expeditos para asegurar la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones de país susceptibles de afectarles (p. 46).

Por lo que, desde mi magistratura constitucional y moral, seguiremos acompañando de forma permanente a los pueblos indígenas, con la finalidad de concretar la reivindicación de sus derechos humanos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Corte IDH. (2005). Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127. San José, Costa Rica.
- Equipo Multisectorial de Pueblos Indígenas. (2015). Política Pública para los Pueblos Indígenas de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- GOES. (2018). Plan de Acción Nacional de los Pueblos Indígenas. PLAN-PIES, San Salvador, El Salvador.

- ONU. (2012). OACNUDH Oficina Regional para América Central. Diagnóstico sobre la situación de los pueblos indígenas de América Central. El Salvador.
- ONU. (2013). Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya, La situación de los pueblos indígenas en El Salvador (A/HRC/24/41/Add.2).
- PDDH. (2018). Informe Alternativo Al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Lista de Cuestiones Previa a la Presentación del Séptimo Informe Periódico de El Salvador. San Salvador, El Salvador.
- PDDH. (2018). Informe de Labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, periodo 2017-2018. San Salvador, El Salvador.
- PDDH. (2018). Mensaje de la Señora Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, Licenciada Raquel Caballero de Guevara, a cuatro años de la ratificación de la Reforma Constitucional para el Reconocimiento de los Pueblos Indígenas de El Salvador (Artículo 63 Constitución). San Salvador, El Salvador.
- PDDH. (2016). Informe de Labores de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, periodo 2015-2016. San Salvador, El Salvador.
- PDDH. (2006). Actuación Institucional con Relación al Tema Indígena. San Salvador, El Salvador.



F) GUATEMALA

# Una mirada al ejercicio de los derechos políticos de los pueblos mayas en Guatemala<sup>1</sup>

CLAUDIA VERÓNICA ÁGREDA

## BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para comprender la participación de los pueblos originarios mayas en el sistema electoral guatemalteco contemporáneo, debe hacerse una breve retrospectiva histórica. El sistema colonial español instauró un sistema de sometimiento económico, político y social a los miembros de los pueblos originarios. De acuerdo a Guzmán Böckler (1986, p. 18) “(...) todas las formas organizativas del imperio colonial fueron limitativas de la vida, los bienes, la libertad y la dignidad de la población autóctona americana”. El gobierno colonial se valió, entre otros mecanismos, de las propias estructuras políticas de los pueblos originarios para someterlos. El mejor ejemplo es *La República o Pueblos de Indios*, que fue un sistema que confinó en espacios cerrados (pueblos) a la población indígena y usó sus instituciones y autoridades de gobierno para dominarlos.<sup>2</sup>

El fin ulterior de la estrategia de dominación del invasor sobre los pueblos indígenas era contar con una masa laboral y servil<sup>3</sup> para beneficio propio; una masa social despojada de sus derechos individuales civiles y políticos y es por ello que construyeron un sistema de

---

<sup>1</sup> This article was prepared by Claudia Veronica Agreda Ajqui in her personal capacity. The opinion expressed in this article is the author's own and do not reflect the view of the U.S Agency for International Development or the United States Government.

Este artículo fue preparado por Claudia Veronica Agreda Ajqui a título personal. Las opiniones expresadas en este artículo son propias de la autora y no reflejan la opinión de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

<sup>2</sup> Morales, M. R. (2015). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

<sup>3</sup> Martínez, S. (1998). México: Fondo de Cultura Económica.

dominación que, desde hace un poco menos de un siglo y medio, los logró mantener excluidos de la categoría de ciudadanos, estipulada en el ordenamiento jurídico constitucional guatemalteco y los sigue teniendo excluidos de manera fáctica.

### *Acerca de la ciudadanía de las personas indígenas en las Constituciones Políticas de la República de Guatemala*

Antes de iniciar el análisis de la evolución histórica del ciudadano en los textos constitucionales guatemaltecos, es importante aclarar que el *ciudadano*, de acuerdo al Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, es aquella “persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos<sup>4</sup> y sometido a sus leyes”.<sup>5</sup> Esta aclaración es importante porque de la ciudadanía se derivan los derechos electorales (parte esencial de los derechos políticos), que es el tema alrededor del cual trata el presente ensayo.

Los detentadores del poder, tanto en la Colonia como en el período Post Colonial, negaban a los miembros de varios grupos sociales, incluyendo a los integrantes de los pueblos indígenas, la condición de sujetos de derechos. Esta visión se traslada a los contenidos de la primera Constitución de la República de Guatemala de 1825. No obstante Guatemala fue proclamada una República independiente, el reconocimiento de la ciudadanía fue restringido a un pequeño grupo de individuos. El artículo 46 de la Constitución de 1825 reconoció como ciudadano<sup>6</sup> a toda aquella persona casada o mayor de 18 años, siempre y cuando ejercieran una profesión útil o que tuvieran medios

---

<sup>4</sup> Los derechos políticos implican la participación de los ciudadanos en el Gobierno y en la dirección de los asuntos públicos, el ejercicio del sufragio, el régimen electoral, la organización y funcionamiento de los partidos políticos. Organización de Estados Americanos (1981) Nueva York, Estados Unidos: OEA/Ser.L/V/II.53, 13 de octubre de 1981. <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala81sp/Cap.9.htm> (1 de julio del 2019)

<sup>5</sup> <https://dle.rae.es/?id=9NcFAo6> (23 de junio del 2019)

<sup>6</sup> Persona considerada como miembro activo de un Estado, titular de derechos políticos y sometido a sus leyes. <https://dle.rae.es/?id=9NcFAo6> (23 de junio del 2019)

conocidos de subsistencia.<sup>7</sup> Se puede argumentar que el concepto de *ciudadanía*, estipulado en la Constitución analizada, era abarcador tanto de hombres indígenas como no indígenas; pero al analizar las condiciones de vida a las que fueron sometidos los miembros de los pueblos originarios, se hace evidente que los mismos fueron excluidos de los beneficios socioeconómicos y políticos por los detentadores del poder, ya que fueron despojados de sus tierras y sometidos a trabajos forzados con el fin de explotarles fácilmente. Guzmán Böckler (1986, p. 152) indica que para poder construir un sistema económico de exportación “(...) se echó a andar mediante una dictadura férrea que utilizó los castigos corporales (el palo) como sistema, y puso a trabajar forzosamente a dos tercios de la población (la casi totalidad de la población indígena) en beneficio del otro tercio”. Por lo tanto, el sistema hegemónico orilló a los indígenas a trabajar en la agricultura bajo un sistema que los mantenía endeudados y sin tierras, sin posibilidad alguna de acceder y ejercer una profesión “útil” o medios de subsistencia que les permitieran ser reconocidos como ciudadanos.

A mediados del siglo XX, en el artículo 16 de la Constitución de la República de Guatemala, promulgada el 11 de marzo de 1945, se observa una evolución formal en cuanto a la concepción respecto a quién era considerado *ciudadano*. Ese texto constitucional<sup>8</sup> reconoció como ciudadanos a los varones mayores de 18 años, sin otra restricción; además, incluyó dentro de este concepto a mujeres mayores de 18 años, pero que supieran leer y escribir.<sup>9</sup> Este avance relativo reforzó la situación de exclusión política de las mujeres, especialmente las indígenas, que era donde prevalecía mayormente el analfabetismo.

La Constitución promulgada en 1965 universalizó los derechos políticos; la única restricción establecida fue en términos de contar

---

<sup>7</sup> Primera Constitución del Estado de Guatemala. <http://www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930181609263consti1825.primeraconstirepublica.pdf> (23 de junio del 2019).

<sup>8</sup> Constitución de la República de Guatemala 11 de marzo del 1945. <http://www.minex.gob.gt/adminportal/data/doc/20100930181913223consti1945.verartil-1transitorio.pag.46.pdf> (23 de junio del 2019).

<sup>9</sup> De acuerdo a estudios de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), para 1950 la tasa de analfabetismo nacional ascendía a 74.5%. La tasa de analfabetismo de las mujeres ascendía a 80.1%; en 1973 la tasa nacional descendió a 54.0%; la tasa de analfabetismo femenina descendió a 61.5%.

con la mayoría de edad. Esta Constitución primó hasta el 23 de marzo de 1982, cuando se dio el Golpe de Estado encabezado por Efraín Ríos Montt y apoyado por la oficialidad joven del Ejército de Guatemala. En este período se gobernó bajo un Estatuto Fundamental de Gobierno, que conservó la definición de ciudadanía estipulada en la Constitución de 1965.

El 31 de mayo de 1985 se promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala, que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986 y se limita la ciudadanía sólo en términos de edad o por tener suspendidos los derechos políticos.

Consecuencia de los saldos negativos dejados por el Conflicto Armado Interno, la Carta Magna de 1985 estipula a los derechos humanos como valores básicos de tutela y es por ello que la misma cuenta con un apartado específico que reconoce y protege a los grupos étnicos que habitan el territorio guatemalteco; esta es la Sección Tercera. Para los efectos de este ensayo tiene particular relevancia el artículo 66 de la Constitución que, específicamente, reconoce el derecho de las personas y de las comunidades a su identidad cultural de acuerdo a sus valores, su lengua, sus costumbres, a sus sistemas ancestrales de justicia; sin embargo, este reconocimiento no es suficiente, ya que los pueblos indígenas aún luchan por lograr la atención del Estado a sus necesidades básicas.

### *Entre lo que dice la letra y la realidad socioeconómica y política de los pueblos mayas en Guatemala*

De acuerdo a las estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), en el 2019 Guatemala cuenta con una población total de 17,679,735<sup>10</sup> habitantes, de los cuales 39.8% son población indígena y 60.2% mestiza.<sup>11</sup> La población guatemalteca es multicultural, conformada por cuatro grandes pueblos: Maya, Xinca, Garífuna y

---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística. (2019). Guatemala. [http://www.oj.gob.gt/estadisticaj/reportes/poblacion-total-por-municipio\(1\).pdf](http://www.oj.gob.gt/estadisticaj/reportes/poblacion-total-por-municipio(1).pdf) (1 de julio 2019).

<sup>11</sup> La única información disponible hasta el día de hoy. No obstante se levantó un Censo Poblacional en el 2018, los datos no se encuentran disponibles al día de hoy (8 de junio del 2019).

Mestizo o Ladino; es multilingüe: el Pueblo Maya tiene 21 idiomas principales; se habla Xinca, Garífuna y español.<sup>12</sup>

Según el Banco Mundial, a pesar que Guatemala cuenta con la economía más grande de Centroamérica, se ubica dentro de los países con mayores índices de desigualdad de América Latina; la pobreza y extrema pobreza se concentran en las regiones rurales, habitadas mayoritariamente por indígenas,<sup>13</sup> como consecuencia de políticas de Estado implementadas a lo largo de la historia del país. Esta situación ha perpetuado la exclusión política, social y económica de los pueblos originarios. De acuerdo a la más reciente Encuesta de Condiciones de Vida 2014 (ENCOVI), disponible y realizada por el INE, el 59.3% de la población se encontraba en la pobreza; cuatro de cada cinco personas que viven en estas condiciones son indígenas. Los departamentos con mayores porcentajes de pobreza eran Alta Verapaz con 83%; Sololá, 80.9% y Totonicapán con 77.5%, los cuales se caracterizan por tener poblaciones mayoritariamente indígenas. Este dato contrasta con el hecho de que los departamentos con menores índices de pobreza son aquellos poblados mayoritariamente por población mestiza.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Estadística. (2015). Guatemala.

<sup>13</sup> Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview> (20 de marzo del 2015).

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística. (S/a). Guatemala. Es importante resaltar que este documento presenta datos sobre el porcentaje de población por comunidad lingüística por departamentos (aunque el encabezado de la tabla indica Municipio), pero en la versión más reciente (Caracterización Estadística República de Guatemala 2012) este dato fue obviado y sólo aporta datos nacionales sobre población indígena y ladina, no desagregados por departamentos.

**Gráfica 1. Relación entre población indígena y pobreza**

*Fuente:* Instituto Nacional de Estadística (2014). Elaboración propia

La Gráfica 1 evidencia la existencia y reproducción de un Estado que excluye socioeconómica y políticamente a los indígenas, a quienes históricamente se les ha expropiado de sus bienes y se les ha privado, tanto del acceso a los servicios básicos y, por ende, de la satisfacción de sus necesidades básicas. La afirmación anterior puede ser apoyada con la tabla que se presenta a continuación y que demuestra cómo el Gobierno de Guatemala invierte el doble de los fondos públicos en la región con menos porcentaje de pobreza total respecto de aquellas regiones o departamentos con mayor pobreza. Es importante hacer notar que el Ministerio de Finanzas prepara el proyecto de Presupuesto General de Nación, pero es el Congreso de la República de Guatemala el que lo aprueba, lo aprueba con cambios o lo desaprueba. Por lo tanto, es posible afirmar que la falta de inversión pública en los departamentos con mayores índices de pobreza y presencia indígena es una decisión política.

Tabla 1

Nombre del departamento	Porcentaje de pobreza total <sup>15</sup>	Porcentaje de población indígena <sup>16</sup>	Tasa de inversión pública per cápita diaria en US\$ <sup>17</sup>
Alta Verapaz	83.10%	89.70%	\$0.68
Sololá	80.90%	96.50%	\$0.80
Totonicapán	77.50%	97%	\$0.80
Quiché	74.70%	88.60%	\$0.62
Huehuetenango	73.80%	57.50%	\$0.62
Guatemala	33.30%	14.20%	\$2.46

Fuentes: INE (S/A); Banco de Guatemala (2018); Ministerio de Finanzas (2019). Elaboración propia

Parafraseando al historiador guatemalteco Severo Martínez Pe-láez, el hecho de que la mayoría de los pueblos originarios vivan históricamente en condiciones de pobreza o pobreza extrema, constituye el más contundente elemento de juicio para afirmar que la realidad colonial pervive entre nosotros.

### *Participación político-electoral de los Pueblos Mayas*

La Constitución establece que todo lo que se refiera al ejercicio del sufragio y los derechos políticos (así como otros temas) está regulado por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), que tiene rango constitucional. Antes de ver el ejercicio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, es necesario hacer referencia al proceso legislativo que dio lugar a la Constitución que rige actualmente el país.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1984, a cargo de promulgar una nueva Constitución Política de la República, estuvo conformada por 88 Constituyentes, cinco de ellos indígenas. La representación indígena fue clave porque una de las características más

<sup>15</sup> Banco de Guatemala. (2019). Guatemala. [http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala\\_en\\_cifras\\_2018.pdf](http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2018.pdf) (1 de julio 2019).

<sup>16</sup> Instituto Nacional de Estadística. (S/A). Guatemala.

<sup>17</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). Guatemala.

importantes de la Carta Magna es que cuenta con un apartado específico donde reconoce a los pueblos indígenas.

El Anteproyecto del Texto Constitucional fue elaborado por un grupo de Constituyentes, al cual se le llamó la Comisión de los Treinta. Uno de sus miembros, Mauricio Quixtán, quien era K'iché, influyó grandemente en la visibilización y reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución. Si bien es cierto que el Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente no registra una participación activa por parte del Constituyente Quixtán, en las discusiones sostenidas en el pleno que dieron como resultado la incorporación de la Sección Tercera “Comunidades Indígenas” en la Carta Magna, el mismo jugó un rol importante para que esto pasara. El Constituyente Alejandro Maldonado Aguirre comentó que el señor Quixtán logró llamar la atención sobre el tema a través de su actuar cotidiano, ya que (en una época donde el racismo se manifestaba en actos cruentos) llegaba al pleno vestido con sus trajes mayas y por comunicarse en su idioma aunque el resto de Constituyentes no le entendiera. Otro elemento importante de relevar es que el Constituyente Mauricio Quixtán, contrario al resto de las candidaturas (dirigentes nacionales postulados por listado nacional y por partidos políticos), su candidatura fue local y postulado por el Comité Cívico Departamental de Quetzaltenango.

La Carta Magna estipuló que la LEPP rigiera los derechos y deberes de los ciudadanos, siendo relevantes para este ensayo los siguientes: elegir y ser electo; ejercer el sufragio; optar a cargos públicos, entre otros. Como este ensayo no pretende hacer un análisis retrospectivo histórico de la participación política en el sistema de partidos políticos guatemalteco, sólo se hará referencia a dos procesos electorales del 2015 y 2019.

De acuerdo a los registros del TSE Resultado del Proceso Electoral 2015, 18 diputados indígenas (11%) fueron electos para el período 2016-2020, de un total de 158; sin embargo, esta institución no informó cuántos alcaldes indígenas fueron electos durante los Comicios del 2015, a pesar del importante peso poblacional indígena en Guatemala. En lo que respecta a las Elecciones Generales que tuvieron lugar en Guatemala el 16 de junio del 2019, el TSE no proporcionó datos de cuántas personas indígenas se postularon a cargos públicos y cuántas de estas fueron electas. Sin embargo, por medios de infor-

mación alternativos, se logró establecer que, en lo que respecta a los binomios presidenciales, de las 42 personas aspirantes a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, cinco eran indígenas y de las cinco, tres eran mujeres.<sup>18</sup>

Es importante hacer notar que, no obstante existen representantes de los pueblos indígenas ocupando cargos públicos (ya sea electos o designados), no necesariamente su representación se traduce en una mejora de las condiciones socioeconómicas de los pueblos originarios o aprobación de leyes que protejan sus derechos colectivos. Por ejemplo, actualmente hay dos acciones legislativas de vital importancia para promover el desarrollo de los pueblos indígenas y la población rural guatemalteca que han sido postergadas. Estas son:

1. La regulación del Derecho a la Consulta Libre, Previa e Informada. No obstante que el 13 de junio de 1996 el Estado de Guatemala ratificó el Convenio 169 sobre los Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el mismo sigue sin ser implementado. Incluso y no obstante en Resolución del 26 de mayo del 2017, la Corte de Constitucionalidad ordenó al Congreso de la República el reglamentar el Derecho a la Consulta previa, libre e informada, a la fecha esto no ha sucedido.<sup>19</sup> Este es uno de los tantos ejemplos que muestran cómo la agenda legislativa en materia de pueblos indígenas sigue siendo relegada.
2. La aprobación de una Ley de Desarrollo Rural Integral, pero esta ley ha sido boicoteada por el Sector Privado Guatemalteco, que no participó en el Proceso de Diálogo por el Desarrollo Rural Integral y la Resolución de la Conflictividad Agraria Ambiental.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> <http://www.prensacomunitaria.org/tres-mayas-aspiran-a-la-presidencia-de-guatemala/> (23 de junio del 2019)

<sup>19</sup> Corte de Constitucionalidad. (2017). Guatemala.

<sup>20</sup> El Diálogo por el Desarrollo Rural Integral y la Resolución de la Conflictividad Agraria, Laboral y Ambiental se llevaron a cabo a partir de dos Mesas de Trabajo y de procesos de discusión entre las organizaciones indígenas y campesinas, y el Gobierno. Si bien se sentaron las bases para un nuevo diálogo, no se llegó a ningún acuerdo con el sector empresarial ni a una política pública. Este segundo proceso de participación ciudadana tuvo como resultado la Política Nacional de

Don Juan Zapeta, reconocido Alcalde Indígena de Santa Cruz del Quiché, afirmó “las leyes no están hechas de acuerdo a nuestra realidad indígena”.<sup>21</sup>

Es importante hacer notar que no sólo se ganan diputaciones a través del voto, también son electas personas indígenas para las corporaciones municipales, pero, lamentablemente, muchas veces las autoridades electas reproducen el accionar político clientelar<sup>22</sup> establecido y replicado por el sistema de partidos políticos imperante. Algo que debe analizarse del clientelismo político es la connotación utilitarista que le dan los partidos políticos y los candidatos. De todos es sabido que, durante el proceso electoral guatemalteco, un buen número de instituciones políticas regalan bienes y servicios a la población, con miras a captar su voto, pero después pasan las elecciones, la población ya no recibe nada.

Durante las Elecciones Generales del 2019, un vecino de una municipalidad del Departamento del Quiché comentó:

*Sólo en época electoral el Alcalde me regala algo, media vez pasan las elecciones yo debo traerle su atol para que me reciba.*

Para verificar si el peso electoral logra comprometer a los políticos con los departamentos donde tienen más votantes, se hizo un análisis comparativo por región, analizando el peso electoral *vis à vis* la ejecución del Presupuesto General de la Nación correspondiente al 2018. Es importante hacer notar que las regiones Norte, Suroccidente y Noroccidente es donde se concentra la mayoría de los pueblos indígenas.

---

Desarrollo Rural Integral (PNDRI), aprobada en el año 2009 e implementada en el 2012. <https://latinno.net/es/case/10069/> (8 de julio del 2019)

<sup>21</sup> <https://nimajpu.org/las-leyes-no-estan-hechas-de-acuerdo-a-nuestra-realidad-indigena/> (8 de julio del 2019)

<sup>22</sup> El clientelismo político se basa en una relación jerárquica y vertical que establece transacciones asimétricas, en donde quien tiene los recursos y estatus, da bienes y servicios condicionados de recibir a cambio lealtad y apoyo político; esta relación genera dominación y explotación del que detenta el poder y los recursos respecto del que no los tiene, de acuerdo a Evelyn Arreagada, quien desarrolló el tema en su artículo: Clientelismo político y participación local. Pág. 2. Polis, revista latinoamericana. No. 36/2013. Sociedad civil y democracia en América Latina: desafíos de participación y representación. <https://journals.openedition.org/polis/9389> (8 de julio del 2019)

Tabla 2

Regiones	% ejecución presupuestaria en el 2018	% de empadronados a marzo del 2019
Suroccidente	12.6%	23.3%
Metropolitana	32.1%	23.0%
Noroccidente	6.7%	12.9%
Central	5.7%	11.1%
Nororiente	5.5%	8.6%
Suroriente	4.7%	8.5%
Norte	4.3%	8.3%
Petén	2.4%	3.4%

*Fuentes:* Tribunal Supremo Electoral, 2019. Ministerio de Finanzas (2019). Elaboración propia

El cuadro anterior refleja que, no obstante el peso electoral de las Zonas Norte, Suroccidental y Noroccidental (que además cuentan con poblaciones mayoritariamente indígenas) la inversión o gasto público dirigido a estas zonas fue de apenas un 25%, mientras que un 32% del gasto o inversión pública se centralizó en el Distrito Metropolitano, que concentró el 23% del electorado nacional. Este dato, complementado con los indicadores históricos de pobreza y desarrollo humano de Guatemala, permite inferir que a los candidatos a puestos de elección popular sólo les interesa la población que habita fuera del Distrito Metropolitano por su papel de votantes, pero no así como sujetos de derechos a los que deben representar.

Además de analizar la representación de los pueblos indígenas, derivada del voto (que podría traducirse en mayor inversión pública en estos pueblos) también se puede ver que muy pocos indígenas son asignados en puestos de alto nivel. Si bien en el 2014 se instauró, a través del Acuerdo Gubernativo 117-2014, el Gabinete de Pueblos Indígenas y cuyo fin era discutir y formular propuestas de reformas políticas, legales, administrativas, presupuestarias con el fin de adecuar la estructura de la institucionalidad del Estado a la diversidad cultural, étnica y lingüística de los pueblos que habitan el territorio

nacional; sin embargo,<sup>23</sup> este gabinete no incluyó la representación de instituciones legales o ancestrales de los pueblos indígenas y el presupuesto asignado era mínimo. Dicho acuerdo fue derogado en marzo del 2019 y, por ende, el Gabinete Indígena fue disuelto y sus responsabilidades quedaron en el aire.

Durante el Proceso Electoral del 2019 se hizo más evidente el pensamiento racista que predomina en el imaginario social guatemalteco. Se culpó a los pueblos indígenas de vender su voto a cambio de prebendas, sin tomar en cuenta que el momento eleccionario es el único donde pueden recibir bienes concretos. Durante el período eleccionario 2019, el Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), organización de campesinos indígenas que han venido luchando contra el actual sistema político, decidió competir en las elecciones 2019. Para ello formaron el partido político “Movimiento de Liberación de los Pueblos” (MLP) y corrieron con un binomio presidencial liderado por la lideresa indígena del grupo *mam*, Thelma Cabrera. Durante la campaña electoral, se diseñó e implementó una campaña de comunicación racista contra ella y buscaron desacreditarla, desde cuestionar su falta de formación académica (elemento que no pesó en la opinión pública guatemalteca cuando se trató del ex Presidente y Alcalde, Alvaro Arzú Irigoyen, quien sólo tuvo un título de nivel medio) hasta por su apariencia o por sus orígenes. Las expresiones de racismo aumentaron cuando su binomio empezó a subir en las encuestas.

Hay un miedo al indio. No se teme a los indígenas mientras busquen la superación por la vía individual, pero sí se les teme en la medida en que lo hagan por la vía colectiva, más aún si esto se liga a posicionamientos

---

<sup>23</sup> Este gabinete estaba conformado por las siguientes instituciones de gobierno está integrado en su totalidad por instituciones de Gobierno: Presidencia de la República; Ministerios de Cultura y Deportes, Trabajo, Agricultura y Ganadería, Finanzas Públicas, Educación, Energía y Minas, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Salud Pública y Asistencia Social y el de Desarrollo Social. Secretarías de Coordinación Ejecutiva, Asuntos Agrarios, de Planificación, de la Paz; el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP); la Comisión del Sistema de Diálogo Permanente; el Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA); la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI); la Academia de Lenguas Mayas; el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP); la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

de izquierda. Temen una venganza, una explosión del resentimiento, un desahogo del complejo de inferioridad (López y García, 2019).<sup>24</sup>

A pesar de todo, en los resultados finales el binomio presidencial, encabezado por Thelma Cabrera, quedó en la cuarta posición de entre 21 fórmulas competidoras.

### *Participación política de los Pueblos Mayas a nivel local*

En Guatemala coexisten dos sistemas de ejercicio del poder por parte de las autoridades indígenas a nivel local:

- *El sistema oficial*, que se rige por la legislación guatemalteca, partiendo desde la Constitución Política de la República que es la sombrilla para la LEPP y para la trilogía de Leyes de Gobernanza compuesta por Código Municipal, la Ley de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Las autoridades pueden ser electas por el voto o por designación. Algo importante de mencionar es que estas leyes reconocen la existencia de un sistema indígena de gobernanza y justicia y ordena que el mismo sea observado.

Varias personas consultadas, en aras de enriquecer este ensayo, coincidieron en que los pueblos indígenas guatemaltecos tienen menos posibilidades reales de ejercer sus derechos políticos y electorales respecto de los pueblos no indígenas. Creo que esto se debe porque el sistema político se ha construido sobre la base del racismo estructural.<sup>25</sup> El sistema electoral es paradójico

---

<sup>24</sup> <https://nomada.gt/pais/elecciones-2019/thelma-cabrera-la-candidata-que-pone-rostro-al-fantasma-de-los-campesinos-organizados/> (13 de julio 2019).

<sup>25</sup> El racismo estructural es definido por Guillermo Pineda como la normalización y legitimación de políticas públicas, prácticas cotidianas y actividades diarias que se acumulan y producen resultados adversos de forma crónica para un grupo específico de una población debido a su color, origen, cultura, vestimenta u otras características. El racismo es estructural principalmente porque se convirtió en instrumento para el establecimiento o la ausencia de sistemas de justicia, de educación y de salud que benefician o excluyen a un grupo de la sociedad en detrimento de otro. De forma privada, el racismo estructural se ha convertido en instrumento para la segregación de la sociedad en grupos y zonas, en clubes o asociaciones, en entornos y microcosmos en los cuales el acceso está restringido de forma no tácita para uno o varios grupos de la sociedad que por motivos ra-

porque se caracteriza por ser monocultural a pesar que debiera estar al servicio de una sociedad multicultural, multiétnica y multilingüe. Tal situación desde el inicio pone en desventaja a miembros de los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos políticos, particularmente los electorales, ya que para participar en el mismo deben acoplarse a la lógica del sistema excluyente y racista, por ejemplo la lógica utilitarista que dan los partidos políticos a las figuras de las mujeres y mujeres indígenas.

- *El sistema indígena ancestral.* Está compuesto por formas de organización política, social y natural de los pueblos indígenas. Las mismas pueden denominarse de distinta manera, por ejemplo: Juntas Comunales. Es un sistema que usa el mecanismo asambleario para elegir o designar a las autoridades comunitarias por un tiempo determinado. Dentro de las funciones de las autoridades está la administración de justicia, el ejercicio del gobierno público comunitario; toma de decisión y ejecución de determinadas materias a través de usos, normas y tradiciones y propias, por ejemplo: manejo de los recursos naturales, guardar los documentos de la comunidad, prestadores de salud, entre otros.<sup>26</sup> Estas autoridades, muchas veces, tienen un alcance que va más allá de considerarlas como “organización comunitaria”, con una función de representación y su jurisdicción no se limita a lo comunitario (nivel submunicipal), también puede tener un alcance municipal.<sup>27</sup>

Todo sistema puede ser perfectible y los sistemas ancestrales no escapan de esta aspiración; no obstante estos sistemas pueden tener un mayor grado de legitimidad, aún requieren de deconstruir el machismo y adultocentrismo imperante para incorporar más activamente a mujeres y jóvenes en los espacios de toma de decisión comunitaria. Se han empezado a dar pasos para lograr esto; sin embargo, aún hace

---

ciales no son aceptados como iguales. <https://www.plazapublica.com.gt/content/que-es-el-racismo-estructural> (14 de julio del 2019)

<sup>26</sup> Par Usen, Mynor. (S/A) Guatemala: Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala.

<sup>27</sup> Ochoa, Carlos Fredy. (2013) Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios sociales.

falta mucho. Estos sistemas también se han visto manipulados por el sistema de partidos políticos, los cuales tratan de cooptar a las autoridades indígenas para beneficios particulares.

Algunas de las principales diferencias entre ambos grandes sistemas, a mi criterio, son:

**Tabla 3**

	<b>Autoridades oficiales</b>	<b>Autoridades indígenas</b>
<b>Nombramiento</b>	Elección por voto secreto	Elección o designación por sistema asambleario público
<b>Requisitos para ser electo</b>	Gozar de los derechos civiles y políticos y estar respaldado por una organización política para correr en el sistema electoral	Sistema de meritocracia basado en el espíritu de servicio, méritos y capacidades; ancianidad y su nawal o día de nacimiento
<b>Tiempo del cargo</b>	Cuatro años	Puede variar entre un año o dos
<b>Recibe remuneración</b>	Sí	No
<b>Representación</b>	Limitada a grupos tradicionales que han cooptado el poder, por ejemplo: sector privado organizado, iglesias, ejército	Comunitaria

*Fuente:* LEPP y Módulo de Interculturalidad del Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala. Elaboración propia

### *Otros mecanismos de participación*

Los derechos políticos no se limitan a las acciones de elegir y ser electo para ejercer el poder. También los pueblos indígenas ejercen su derecho de participación a través de movilizaciones sociales, ante la ausencia de mecanismos que intermedien entre ellos y las autoridades formales; a través de organizaciones sociales, que terminan jugando el rol de intermediación entre el Estado y determinados grupos sociales, ante la renuncia fáctica de los partidos políticos de cumplir con este rol; la Academia, entre otros.

### *Medidas para promover la participación política de los pueblos indígenas*

Los pueblos indígenas, desde sus prácticas consuetudinarias, han ejercido una participación política tutelada por el sistema político imperante, con fines utilitaristas porque sus instituciones de gobernanza ancestrales han sido instrumentalizadas por el poder hegemónico para mantener el control social a nivel local y, además, les obstaculiza su participación a nivel nacional.

Para poder trastocar las condiciones estructurales que limitan la participación política (incluyendo la electoral) de los pueblos indígenas es necesario hacer reformas legales e implementación de la LEPP, por ejemplo, que los Comités Cívicos<sup>28</sup> postulen candidaturas al Congreso de la República; que la elección de diputados sea uninominal. Una reforma no considerada pero importante es que la LEPP reconozca las formas de gobierno de los pueblos indígenas, reconocidas ya en la Trilogía de Leyes de Gobernanza. Mientras esto no suceda, los pueblos indígenas tendrán una participación política limitada y sus instituciones ancestrales seguirán siendo consideradas como botín para control social por parte del sistema occidental.

## BIBLIOGRAFÍA

Ágreda, C. (2017). Tesis Doctoral: Gobierno mediante prevención o dominación mediante punición: las ramas administrativa y penal del Derecho como modelos diferenciados de política estatal para regulación de las relaciones sociales y administración de conflictos. Las perspectivas de Análisis Económico del Derecho y Derechos Humanos aplicadas a dos casos modelo. Guatemala.

---

<sup>28</sup> Los comités cívicos electorales son organizaciones alternativas a los partidos políticos, ya que facilitan la participación política de los ciudadanos. Fueron creados especialmente para proponer candidaturas a alcalde y corporaciones edilés. La iniciativa de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos propuesta por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) plantea que estas instancias también puedan proponer candidatos a diputados distritales y para una eventual Asamblea Nacional Constituyente. <http://www.asies.org.gt/esto-significa-un-mecanismo-para-que-exista-mayor-participacion-de-la-poblacion-para-organizarse-a-nivel-departamental/> (16 de julio del 2019)

- Banco de Guatemala. (2015). Guatemala en Cifras 2018.
- Corte de Constitucionalidad. Apelación de Sentencia de Amparo. Expedientes acumulados 90-2017, y 92-2017. 26 de mayo del 2017.
- Guzmán-Böckler, C. (1986). Donde enmudecen las conciencias: crepúsculo y aurora en Guatemala. México D.F.: Secretaría de Educación Pública, CIESAS. 1ª. Edición.
- Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones de la Población total por municipio. Período 2008-2020. S/a
- Instituto Nacional de Estadística. Estadísticas Demográficas y Vitales 2014. Guatemala, diciembre 2015.
- Instituto Nacional de Estadística. Caracterización República de Guatemala. S/a.
- Martínez, S. (1998). La Patria del Criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca. Guatemala: Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición. México.
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2019). Liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y Cierre Contable. Ejercicio fiscal Enero-Diciembre 2018.
- Morales, M. R. (2015). Breve historia intercultural de Guatemala. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ochoa, C. F. (2013). Alcaldías Indígenas. Diez años después de su reconocimiento por el Estado. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios sociales.
- Par Usen, M. Manual de Interculturalidad. Guatemala: Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala. S/a.



## G) HONDURAS

# Tutela efectiva de derechos políticos, actuales minorías de pueblos originarios en Honduras

## Caso Honduras

BESSY MARGOTH NAZAR HERRERA

En Honduras se comparte la historia precolombina con el resto de Latinoamérica. Las culturas indígenas eran florecientes y desarrolladas, con prácticas económicas, culturales y sociales, enfocadas en la naturaleza y el cosmos. Con estructuras políticas y organizativas para gobernar sus territorios basadas en clases sociales y la clase que gobernaba era la clase más alta, que correspondía a la clase política.

En la época colonial se tuvo injerencia de Inglaterra en las áreas costeras atlánticas y de España en el resto del país, en donde las políticas de asimilación y eliminación son parte de la historia. Logran en la actualidad mantenerse como grupos étnicos de las comunidades originarias los Tawahka, con siete comunidades; Pech, diez tribus; Tolupán, treinta tribus; Lenca, con dos mil quinientas comunidades; Miskitu, cuatrocientas veinte comunidades; Maya Chortí, cincuenta y dos comunidades; Nahua, dieciocho comunidades. También se establecen los pueblos Garífunas, producto de la llegada de negros al país, procedentes de África e Inglaterra. Siete son las comunidades garífunas y los Isleños de habla inglesa cuarenta y seis comunidades (Honduras, 2018).

Estados independientes de la colonia anexados a México de 1821 a 1823. Período independentista logrado por los movimientos políticos emancipatorios de los Criollos, españoles nacidos en América en muchos casos producto de una mezcla de los españoles con los indios o con los negros. Continúan políticas de asimilación patrimonio, idioma y religión.

Primeras constituciones para Centroamérica, la constitución de 1824 fue una constitución federada. Se unía Centroamérica como un

solo país, fracasa la visión unionista y se delimita la nueva Centroamérica.

Honduras en 1825 crea su propia constitución como república, independiente, democrática y representativa (incluía a los pueblos originarios en el territorio). La pregunta es ¿qué tipo de Estado se constituyó? ¿Un Estado que representaba a los pueblos originarios y les generaba un espacio legítimo de participación, garantía y protección de derechos civiles y políticos? o ¿un Estado que representaba a la clase criolla dominante en este momento histórico y hasta hoy?

La historia marca que en la época post-independiente hasta la fecha el Estado de Honduras no ha garantizado ni protegido los derechos de los pueblos indígenas y garífunas. La muestra es la normativa interna vigente que no regula condiciones de igualdad, inclusión ni representatividad, que visibilice la participación y el respeto a los derechos civiles y políticos, entre otros derechos fundamentales.

El Convenio internacional 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) protege y garantiza los negados derechos indígenas y garífunas, es aprobado y ratificado por Honduras (Trabajo, 1995). Actualmente no se reconoce en plenitud el derecho a decidir sobre los territorios como propiedad de las comunidades y tribus indígenas y garífunas. Se tratan como tierras nacionales expuestas a expropiaciones públicas y otros tipos de propiedad privada.

Los artículos constitucionales (Honduras C. N., 1982) actuales 1, 2, 4, 5, 22, 32, 44, 45, 60, en cuanto a ciudadanía, representatividad, participación, derecho de elección y ser electo no realiza una distinción positiva para los pueblos originarios y la tutela efectiva del derecho electoral en su doble vía de elegir y ser electo, dada su condición lingüística cultural o económica.

Artículo 173 (...) el estado preservará y estimulará las culturas nativas (...) de la Constitución de la República, es uno de los únicos fragmentos que reconoce a las culturas originarias y los pueblos originarios como parte de comunidades respetadas en su minoría, ya que de ser titulares de todos los derechos de los actuales países hoy solo son minoría.

Los retos para Honduras son muchos, entre ellos que las legislaciones consideren los derechos de los pueblos originarios étnicos o garífunas en materia electoral, que se les respete el derecho a votar en

su idioma nativo, la representatividad de su territorio en los órganos políticos local y nacionalmente, la inclusión de la mujer indígena como actora política fundamental.

## BIBLIOGRAFÍA

- Honduras, C. N. (1982). *Constitución de la República de Honduras, Decreto 131*. Tegucigalpa M.D.C: Guaymuras.
- Honduras, I. N. (2018). *Estadísticas pueblos étnicos y negros*. Tegucigalpa M.D.C.: [https://www.ine.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=219](https://www.ine.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=219)
- (1995). *Ratificación del C169 - Convenio sobre pueblos indígenas y tribales (Entrada en vigor: 05 septiembre 1991)* (pág. 44 artículos). Ginebra: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314)



H) MÉXICO

## Los derechos político-electorales de los pueblos originarios en México: el caso Michoacán

IRMA RAMÍREZ CRUZ

### INTRODUCCIÓN

Los pueblos originarios y sus comunidades son la base ancestral de la sociedad, con formas culturales y de organización propias, en riesgo de desaparecer en un mundo globalizado. Las declaraciones, convenios, tratados y normas sobre pueblos indígenas buscan mejorar su calidad de vida, abatir la marginación, discriminación, explotación y represión de la que han sido objeto, y lograr el acceso de este sector de la población a los procesos de toma de decisiones sin abandonar sus usos y costumbres ni sus lenguas maternas.

Si bien es cierto que los sistemas internacionales y los marcos jurídicos nacionales han incidido de manera importante en el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y sus comunidades, también es cierto que en los países latinoamericanos las luchas y movimientos de organizaciones locales e internacionales no han sido suficientes para lograr el reconocimiento pleno.

En México, la población originaria se encuentra en una situación de alta vulnerabilidad, marginación, pobreza, escaso acceso a los servicios mínimos de bienestar social y, sin duda alguna, han sido excluidos de la democracia participativa y representativa. El objetivo de este ensayo es visibilizar las luchas por el reconocimiento de derechos de los pueblos originarios y sus comunidades a través de casos que nos permiten mostrar que el ejercicio pleno de derechos político-electorales de este sector poblacional es un tema no acabado, en el cual nos queda mucho camino por recorrer.

De acuerdo con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI),<sup>1</sup> se considera población indígena a todas las personas que forman parte de un hogar indígena, donde la jefa o jefe del hogar, su cónyuge y/o alguno de los ascendientes declare ser hablante de la lengua indígena. La CDI estableció 25 regiones indígenas que abarcan 20 estados de la República, entre ellos Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Veracruz, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Yucatán, Chihuahua, Hidalgo y Michoacán, en los cuales la población originaria habita en zonas montañosas, desérticas o de difícil acceso, como la región Lacandona, Tarahumara, Maya, Huicot o Gran Nayar, la Huasteca, la Montaña de Guerrero y Mixteca, primordialmente. Según datos del Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018 del Gobierno Federal, en el territorio mexicano habitan 15.7 millones de indígenas, distribuidos en 68 pueblos establecidos en 34 mil 263 localidades de las 192 mil que integran el país, y cuentan con 68 lenguas predominantes y en ellas vertientes lingüísticas diversas que aumentan este número.<sup>2</sup>

Derivado de la Encuesta Intercensal realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2015 la población total fue de 119,530,753 personas. De ellas, 25,694,928 se auto adscribieron como indígenas, lo que equivale al 21.5% de la población total, con un 51.3% mujeres y 48.7% hombres, como se muestra en la siguiente gráfica:

---

<sup>1</sup> Institución de la estructura de gobierno que atiende a los pueblos indígenas junto con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) e Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), entre otras.

<sup>2</sup> Consulta realizada el 13 de septiembre de 2019 en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32305/cdi-programa-especial-pueblos-indigenas-2014-2018.pdf>



Fuente: Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015 elaborada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas con base en la encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Estas cifras nos hablan de la importancia de atender a este sector de la población, con el establecimiento de mecanismos claros para el ejercicio pleno de sus derechos, especialmente de sus derechos político-electorales.

### La lucha por el reconocimiento de derechos de los pueblos originarios

En las últimas décadas, el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios y sus comunidades ha permeado al interior de la comunidad internacional, con la adopción de instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,<sup>3</sup> que reconoce el derecho de los pueblos originarios a mantener y fortalecer sus cul-

<sup>3</sup> Otros instrumentos importantes en el ámbito internacional son: la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, el Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

turas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan.

Con la adhesión de México al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el estado-nación abandonó la idea del indigenismo e integró el bloque de derechos humanos a la Carta Magna mediante el decreto 122 de 1992, que adicionó al artículo 4° la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, así como la obligación legal de proteger el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. Con ello, México se incluyó en el multiculturalismo internacional, al reconocer la existencia de los pueblos y comunidades indígenas con la emisión de diversos ordenamientos jurídicos.<sup>4</sup>

Sin embargo, el reconocimiento legal no fue suficiente para el ejercicio pleno de sus derechos. Por ello, el primero de enero de 1994 en el Estado de Chiapas surgió un movimiento armado dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), para manifestarse en contra de la exclusión en que vivían los pueblos originarios y sus comunidades y pugnar por el acceso a la educación, a la salud, a la alimentación, a un techo digno, al trabajo, así como el derecho de elegir libremente y en democracia a sus autoridades. El proceso de acercamiento del gobierno federal con el Ejército Zapatista se hizo a través de la Comisión para la Concordia y Pacificación (Cocopa), y culminó en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en febrero de 1996, cuyos principios básicos no se cumplieron. Las negociaciones derivaron en una propuesta de reforma a la Constitución, que reconoció a los

---

<sup>4</sup> Entre ellos la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley de Desarrollo Social, la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley de Planeación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y disposiciones como el Plan Nacional de Desarrollo, el Protocolo para la Implementación de la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicano y la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023. De igual forma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuenta con la Defensoría de los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas y su protocolo.

pueblos como sujetos de derecho en lo colectivo y en lo individual, derecho a elegir a sus autoridades y sistemas normativos internos, la administración directa de sus recursos, y la obligación del gobierno federal de impulsar programas tendientes a la preservación de sus lenguas, conocimientos y elementos de su identidad cultural, así como la protección a los indígenas migrantes, entre otros (Vázquez, 2016).

La propuesta no prosperó y el año de 1997 transcurrió en un clima de represión y hostigamiento hacia las comunidades, lo que propició la masacre de Acteal. Fue hasta diciembre de 2000, con la alternancia política y la salida del partido hegemónico del poder ejecutivo, que el Congreso de la Unión acepta la propuesta elaborada por la Cocopa y se consuma la reforma a la Constitución Política en materia de pueblos y comunidades indígenas en el 2001, con la cual se adicionaron el segundo y el tercer párrafo al artículo 1º y se reformó el artículo 2º para establecer que:

La Nación Mexicana es única e indivisible... tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas... Son comunidades integrantes de un pueblo indígena aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas... **A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: **I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural... **II.** Aplicar sus propios sistemas normativos... **III.** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. **IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad... **VI.** Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra... **VII.** Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos... **VIII.** Acceder

plenamente a la jurisdicción del Estado... (Diario Oficial de la Federación, 2001, p. 2).

Esta reforma si bien reconoció los derechos al interior de los pueblos originarios y sus comunidades como la libre determinación, el autogobierno, la autoadscripción y el derecho a la consulta libre, no lo hizo para efectos de una autonomía exteriorizada a nivel nacional, avivando con ello la discriminación, el racismo y la pobreza de los pueblos originarios (Vázquez, 2016). El decreto<sup>5</sup> instruyó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de las entidades federativas a realizar las adecuaciones respectivas en las leyes federales y constituciones locales con la finalidad de propiciar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, considerando su ubicación para la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales, cuando fuese posible; y estableciendo la traducción de la exposición de motivos y el cuerpo normativo del decreto a las lenguas indígenas del país.

La reforma reconoció algunos derechos de los pueblos originarios, pero también los sujetó a las leyes federales y locales. Así mismo, incluyó la obligatoriedad de los partidos políticos para la postulación de candidatos indígenas en los distritos en cuya demarcación territorial existieran pueblos originarios. Por su parte, en el decreto del 22 de mayo de 2015 que reformó la fracción III, del Apartado A, del artículo 2° de la Constitución, se estableció que:

...las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados... (Cámara de Diputados, 2019: p. 5).

Este decreto dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. De igual forma, el decreto publicado el 09 de agosto de 2019, adicionó al Artículo 2° Constitucional un apartado C, que en lo conducente dice:

---

<sup>5</sup> Este decreto, además, derogó el párrafo primero del artículo 4°, y adicionó un sexto párrafo al artículo 18, y en el artículo 115 un párrafo último a la fracción tercera.

Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.<sup>6</sup>

El escenario de los pueblos y comunidades originarias en América Latina, región con mayor número de población indígena, muestra los indicadores socioeconómicos y laborales más desfavorables del mundo. En México, las condiciones de marginación, discriminación, la desvalorización de usos y costumbres, del acervo cultural, conocimientos e identidad son problemas que padecen los pueblos originarios y sus comunidades, por ello se tiene que seguir trabajando para lograr el respeto y reconocimiento de sus derechos humanos, civiles y políticos.

### *Derechos político-electorales*

Parte fundamental del pluralismo político es la participación de todos los sectores de la población representados en los espacios de toma de decisiones. Dicha participación se da, entre otras formas, a través del voto y del derecho a ser votado. Además, el ciudadano participa a través de planes y programas para emitir propuestas que mejoren sus condiciones de vida. La participación surge de la colectividad, del plan formulado con las peticiones y requerimientos de los sectores sociales, y del ejercicio de poder por parte de otro sector de la población que reúne esas propuestas y es elegido a través del voto por las mayorías, dando paso a la democracia. Luego entonces, la democracia participativa la forjan todos los ciudadanos organizando procesos electorales y, primordialmente, votando; pero también es representativa porque eligen a quienes habrán de representar en espacios de poder a un número importante de ciudadanos o sector poblacional (Franco, 2018).

---

<sup>6</sup> Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, 09 de agosto de 2019; disponible en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5567623&fecha=09/08/2019](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5567623&fecha=09/08/2019)

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos protege el derecho al voto y a ser votado, a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, y el acceso en condiciones de igualdad para ocupar cargos públicos se trata de un derecho político-electoral garantizado en la Constitución Política de nuestro país, que puede ejercer todo ciudadano mexicano a la par con el derecho de reunión y de asociación política, el derecho de petición, el derecho de acceso a la información, la libre expresión e imprenta. El reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos originarios y sus comunidades es primordial para su participación en la democracia participativa y representativa del país.

Considerando el porcentaje de población originaria y su participación en la democracia representativa de México, mediante acuerdo INE/CG59/2017, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la demarcación territorial de 300 distritos electorales federales uninominales en que se divide el país, dentro de los cuales se instituyen 28 distritos de representación indígena, repartidos mayoritariamente entre los 9 estados de la República con mayor número de pobladores indígenas. En este sentido, para el Proceso Electoral Federal 2017-2018,<sup>7</sup> se estableció que por lo menos a 12 candidaturas se postularan personas con autoadscripción indígena, garantizando la paridad de género. Con ello se lograron 13 diputados federales de representación indígena de los 28 distritos instituidos.<sup>8</sup>

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reafirma en diversas jurisprudencias que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a una organización social, política y económica propia, costumbres, lenguas, creencias y tradiciones; a la convivencia armónica con otros sectores de la población; el derecho

---

<sup>7</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país y sus respectivas cabeceras distritales, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo de 2017, México, 2017, consultado el 13 de septiembre de 2019 en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5483622&fecha=19/05/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483622&fecha=19/05/2017)

<sup>8</sup> LXIV Legislatura, Boletín 1832, 10 de septiembre de 2019, México, 2019, consultado el 10 de agosto de 2019, en <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Junio/20/1832-Persiste-deuda-en-la-representacion-politica-de-las-comunidades-indigenas-diputados>

a la no discriminación, a la consulta, a la libre determinación, a la aplicación de sus sistemas normativos internos y a la autoadscripción; al desarrollo y preservación de sus culturas y sus lenguas; así como al acceso a la justicia para mujeres y hombres de manera igualitaria.<sup>9</sup>

En la construcción de su libre determinación y autonomía, los usos y costumbres de los pueblos y comunidades originarias migraron a los sistemas normativos internos, entendidos como “el conjunto de normas, procedimientos, autoridades, principios, sanciones y cosmovisión que utilizan las comunidades y pueblos indígenas para regular su vida interna y para resolver sus conflictos” (Werngreen et al, 2008).

Los derechos político-electorales que la normatividad actual les confiere a los pueblos y comunidades originarias obligan a autoridades en el ámbito de su competencia a no vulnerar las leyes que los protegen y les confieren respeto. Los sistemas normativos internos son consecuencia de la necesidad de legitimar la identidad y la inclusión de los pueblos y comunidades en la vida pública del Estado en un marco de igualdad para todos sus gobernados, generando espacios para su representación; por ello el Tribunal Electoral sostiene que los pueblos y comunidades tienen derecho a participar sin discriminación alguna en la toma de decisiones de la vida política del Estado.<sup>10</sup> Los sistemas normativos al interior de los estados muestran el pluralismo jurídico y político, con normas autónomas y diferentes en los elementos que los constituyen, como son el sistema de cargos, el tequio, organización política y social, comunitaria y religiosa, que se ajusta a cada cosmovisión.

La participación política de los pueblos originarios y sus comunidades se ha ido fortaleciendo con el trabajo de instituciones como el Instituto Nacional Electoral (INE), la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Defensoría Pública Electoral para los Pueblos y Comunidades Indígenas. Esta última se crea con el objetivo de:

---

<sup>9</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manual sobre los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas, México, 2017, Primera Edición, p. 17.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 19/2014 Gaceta de Jurisprudencias y Tesis en Materia Electoral, Quinta Época, año 7, número 14, 2014.

Facilitar y acercar a la ciudadanía indígena, en condiciones de igualdad, el acceso a los tribunales, para reducir desventajas jurídicas y procurar la protección judicial efectiva mediante servicios gratuitos y personas que los integren, reconociendo en todo momento el derecho constitucional de asistencia por medio de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de las diversas lenguas y culturas.<sup>11</sup>

La creación de estas instituciones muestra el interés del Estado por garantizar los derechos político-electorales de la población originaria, pero aún queda camino por recorrer.

### *El ejercicio de derechos político-electorales en Michoacán*

El estado de Michoacán tiene 4'584,471 habitantes, de los cuales 1'269,309 se autorreconocen como indígenas, lo que equivale al 27.7% de la población total de la entidad,<sup>12</sup> de ahí la relevancia de los sistemas normativos internos, entendidos como los usos y costumbres, prácticas ancestrales de los pueblos indígenas, con principios y normas escritas y orales, validadas para los integrantes de la comunidad, pueblos y los municipios que se autoadscriben como indígenas.

Un caso que sentó las bases para la reforma de la Constitución local fue el de Cherán, comunidad indígena que en 2011 promovió Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación registrado con la clave SUP-JDC-9167/2011.<sup>13</sup> La sentencia reconoció al Municipio de Cherán como sujeto del régimen de derecho de los pueblos originarios y sus comunidades; dispuso que el Instituto Electoral de Michoacán (IEM) generara las medidas nece-

---

<sup>11</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Manual sobre los Derechos Político-Electorales de los Pueblos y Comunidades Indígenas, México, 2017, Primera Edición, p. 33

<sup>12</sup> Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, elaborada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas con base en la Encuesta Intercensal realizada en 2015 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

<sup>13</sup> Esta acción la realizó con sustento en la premisa contenida en el artículo 39 de la Constitución Federal, relativa a que el pueblo puede modificar la forma de gobierno en cualquier momento y que el poder dimana del pueblo y se instaura sólo en beneficio de éste.

sarias, suficientes y razonables para realizar las consultas requeridas directamente a las y los integrantes de la comunidad, con el objeto de que la población decidiera por mayoría, de forma libre e informada si sus elecciones se celebrarían por el sistema de usos y costumbres, así como los mecanismos para realizar las consultas.

De igual forma, el resolutivo vinculó al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo para que, mediante decreto, estableciera la fecha de la elección y la toma de posesión de la autoridad elegida en el municipio de Cherán. El Consejo General del IEM creó una Comisión Especial integrada por Consejeros Electorales, confiriéndole facultades suficientes para llevar a cabo la consulta ordenada. En sesión del Consejo General, celebrada el 19 de diciembre del año 2011, se dieron a conocer los resultados de la consulta: 4,846 personas votaron a favor del sistema de usos y costumbres para elegir autoridades del municipio de Cherán; 8 personas votaron en contra y 498 personas de la comunidad de Santa Cruz no levantaron la mano para manifestarse a favor del sistema de usos y costumbres, sin embargo, hicieron una manifestación general en voz con un “NO”. Con este hecho, no solo se adoptó el sistema normativo interno para elegir al Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán, sino que también generó efectos para que el Congreso del Estado llevara a cabo procesos significativos de reforma a la Constitución Local en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas en 2012 y 2014,<sup>14</sup> que repercutieron positivamente en la materia electoral.

El impacto que tuvo la sentencia del caso Cherán en la impartición de justicia del sistema mexicano llevó a los pueblos originarios hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que reconoció como autoridad municipal al Concejo Mayor de Gobierno de Cherán con estructura de gobierno propia, equiparándolo con la figura del municipio y legitimando su derecho para promover controversias constitucionales con el objeto de proteger la existencia, el respeto y la permanencia de las autoridades municipales que han sido electas por el sistema normativo interno y las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas.

---

<sup>14</sup> Archivo del Instituto Electoral de Michoacán [www.iem.org.mx](http://www.iem.org.mx)

Derivado de las reformas a la Constitución del Estado y de la participación de los pueblos y comunidades originarias, el Instituto Electoral de Michoacán, por acuerdo del Consejo General del 14 de octubre de 2014, creó la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas con el objeto de organizar y dar seguimiento, en coordinación con los pueblos originarios y sus comunidades, a procesos de consulta y nombramiento de autoridades tradicionales; labor que se apoyaría en la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana del Estado de Michoacán de Ocampo publicada en 2015, que establece la consulta para los pueblos y comunidades indígenas y la obligación del organismo electoral local de realizar la misma. Asimismo, se reformó el Código Electoral local en su artículo 330, para integrar a su texto que los pueblos indígenas de Michoacán podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad.

Para dar cumplimiento de estas disposiciones legales el Instituto Electoral de Michoacán el 12 de mayo de 2016 creó la Coordinación de Pueblos Indígenas, con la finalidad de organizar las consultas y los procesos de renovación y nombramiento de autoridades tradicionales de conformidad con sus sistemas normativos internos. En el mismo orden de ideas, el 14 de junio de 2017 se publica en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el Reglamento del Instituto Electoral de Michoacán para la Consulta Previa, Libre e Informada para todos los Pueblos y Comunidades Indígenas.

Nahuatzen figura como otro caso importante en la entidad, que refleja la lucha por el reconocimiento de los derechos político-electorales de los pueblos originarios y sus comunidades, ya que el 24 de mayo de 2018 se realizó una consulta sobre los elementos cualitativos y cuantitativos para la transferencia de recursos públicos. Para ello, integrantes de la comunidad y funcionarios del IEM tuvieron que transitar por varias reuniones, sesiones de consejo, acuerdos, interposición de juicios ciudadanos, incluso una controversia constitucional, ya que, en las distintas fechas acordadas para la celebración de la consulta en la cabecera municipal, los propios habitantes impidieron el acceso a los integrantes de la Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas del IEM. Finalmente, el 24 de mayo de 2018 se desahogó la consulta en la cabecera municipal con la instalación de

los trabajos de la fase informativa del proceso de consulta, la exposición y difusión de los elementos cualitativos y cuantitativos respecto a la transferencia de responsabilidades en el ejercicio de sus derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, vinculado al de la administración directa de los recursos económicos y, por último, la etapa de observaciones, comentarios, preguntas y respuestas.

El resultado de la consulta fue el acuerdo de las autoridades para la transferencia de las atribuciones, responsabilidades y de los recursos económicos de manera proporcional en relación con la cantidad de habitantes y al total del recurso del municipio de Nahuatzen, para su ejercicio y administración directa por parte de la cabecera municipal. El Consejo Ciudadano Indígena de Nahuatzen sería la autoridad tradicional, comunal y representativa titular y responsable de la transferencia y cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de recursos económicos. Por acuerdo CG-328/2018 del Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán, se declaró la validez de la consulta de transferencia de recursos públicos, misma que fue recurrida por el Consejo Indígena de Participación Ciudadana y confirmada su validez mediante sentencia TEEM-JDC-160/2018 del 15 de octubre de 2018.

Una segunda consulta se llevó a cabo derivada de las sentencias ST-JDC-37/2018 y SUP-REC-145/2018 resueltas por la Sala Regional Toluca y Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El Instituto Electoral de Michoacán realizó dicha consulta el 28 de agosto de 2018, en la cual los habitantes de la comunidad determinaron no cambiar del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno para la elección de sus autoridades. El acuerdo CG-412/2018 del Consejo General del Instituto Electoral validó dicha consulta celebrada, cuidando los mecanismos nacionales e internacionales, así como jurisdiccionales referentes a la cosmovisión de los pueblos originarios y sus comunidades, en el entendido de que cada una de las comunidades que integran dicho municipio tienen diferentes mecanismos de toma de decisiones.

El Instituto Electoral de Michoacán (IEM) ha realizado diversas consultas en los pueblos originarios y sus comunidades para el ejercicio de su derecho a decidir si transitan o no del sistema de partidos políticos a los sistemas normativos internos. En 2011 la consulta de

Cherán, en la cual se determinó adoptar los sistemas normativos internos, con el primer proceso de elección por usos y costumbres que devino en el nombramiento del Concejo Mayor de Gobierno Comunal de Cherán el 22 de enero de 2012, y la renovación de éste en los años 2015 y 2018.

Con la misma finalidad se ejecutaron las sentencias ST-JDC-37/2018 y SUP-REC-145/2018 de la Sala Regional Toluca y Sala Superior respectivamente, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que ordenaban la realización por parte del IEM de la consulta en el municipio de Nahuatzen, la cual se desarrolló el 28 de agosto de 2018; en ella los habitantes de la comunidad decidieron no cambiar el sistema de partidos políticos.

En cuanto a consultas para la transferencia de recursos públicos, cuyo objeto es que la comunidad determine si desea o no administrar de manera directa los recursos públicos que proporcionalmente le corresponden, se realizó la consulta en la cabecera municipal de Nahuatzen el 24 de mayo de 2018,<sup>15</sup> en la que se determinó que Consejo Ciudadano Indígena sería la autoridad tradicional, comunal y representativa titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos.

En Michoacán la realización de consultas para decidir sobre la transferencia de recursos públicos ha sido dinámica, diversas sentencias de los tribunales electorales han ordenado su celebración para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades originarias a regirse de acuerdo con sus sistemas normativos internos.

En este sentido, en la comunidad de San Francisco Pichátaro la sentencia SUP-JDC-1865/2015 ordenó al IEM llevar a cabo la consulta a las autoridades tradicionales, la cual se realizó el 26 de junio y 4 de julio de 2015. En ella se determinó que el Concejo Comunal sería el titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos.

---

<sup>15</sup> Ordenada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, con el número de registro TEEM-JDC-035/2017.

En Santa Fe de la Laguna, el IEM llevó a cabo la consulta por conducto de sus autoridades tradicionales el 27 de septiembre de 2017 y 19 de marzo de 2019, en la que se determinó que la Coordinación Comunal (Patsaxakorheni Tumbina) sería la autoridad encargada de las funciones y servicios públicos derivados de la transferencia de recursos públicos, y se sujetaría a la fiscalización y comprobación de los recursos a través de la Auditoría Superior del Estado de Michoacán. Lo anterior derivado de las sentencias emitidas dentro del TEEM-JDC-011/2017, ST-JDC-143/2017 y SUP-REC-1272/2017, respectivamente.

Así mismo, como consecuencia de lo ordenado en el TEEM-JDC-006/2018, el IEM organizó y realizó la consulta a la comunidad de Arantepacua por conducto de sus autoridades tradicionales el 12 de abril de 2018, en la que se determinó que el Concejo Comunal sería la autoridad tradicional, comunal y representativa titular y responsable de la transferencia del cumplimiento de las atribuciones, responsabilidades y administración de los recursos económicos.

En la comunidad de Santa María Sevina, derivado de la sentencia del TEEM-JDC-187/2018, se desarrolló la consulta en dos etapas, ambas con sus fases informativa y consultiva. En una primera etapa, celebrada el 8 y 9 de diciembre de 2018, la comunidad determinó estar de acuerdo en la administración directa de los recursos. En la segunda etapa, llevada a cabo en 2019, la comunidad determinó por conducto de sus autoridades tradicionales que sería el Concejo Comunal la autoridad tradicional responsable de su administración.

Por su parte, la comunidad de San Benito de Palermo fue consultada con atención a la sentencia TEEM-JDC-028/2019, que ordenó al IEM organizar un proceso de consulta previa e informada, en el que se definieran los elementos cualitativos y cuantitativos de la transferencia de recursos públicos. La consulta se llevó a cabo el 10 de julio de 2019.

Como se puede observar, las consultas a los pueblos y comunidades originarias son procesos que están marcando un precedente en el ejercicio de los derechos políticos-electorales en Michoacán, y pueden constituir un referente a nivel nacional que abone en la lucha por el ejercicio pleno de sus derechos.

## REFLEXIONES FINALES

Son muchos los desafíos que enfrentamos para hacer valer los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades originarias. Uno de los retos más desafiantes es erradicar la discriminación y la violencia de género al interior de los propios pueblos y comunidades. El Estado debe propiciar la armonía legal y administrativa de los sistemas de partidos políticos y sistemas normativos internos en cada entidad, reconocer el derecho indígena y vincularlo con las normas civiles, penales, electorales y de cualquier índole, para mejorar la aplicación de la justicia.

Los criterios internacionales sobre derechos humanos y derechos de los pueblos y comunidades originarias deben estar presentes en la resolución de controversias electorales para procurar la igualdad de género, los procesos políticos libres de violencia en todas sus formas, y la inclusión de la participación de la población originaria respetando su autonomía, tradiciones, cultura y cosmovisión.

Con las luchas y movimientos de reivindicación, los pueblos y comunidades originarias han logrado que las y los legisladores atiendan algunos de sus reclamos y los reconozcan como mujeres y hombres mexicanos que merecen las mismas garantías de la ciudadanía común, lo cual se ve reflejado en el marco jurídico que, a nivel nacional e internacional, tutela sus derechos.

Sin embargo, el reconocimiento en el plano legal no es suficiente. Es necesario establecer los mecanismos prácticos para hacer operable el texto de la ley con las garantías necesarias para el ejercicio pleno de derechos político-electorales, la erradicación de la violencia política y la participación paritaria transversal. El ejercicio pleno de los derechos de los pueblos originarios y sus comunidades es un tema sin concluir, por ello la importancia de visibilizar las dificultades que enfrentan las instituciones públicas y la población originaria en los procesos apegados a los sistemas normativos internos. En la medida en que dejemos de ver a la población indígena como ente de pobreza, analfabetismo y discriminación, se abrirán los espacios de participación y toma de decisiones en la esfera pública y se fortalecerá la democracia en México.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios Sumario de Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por decreto en orden Cronológico, p. 5, consultado el 13 de septiembre de 2019 en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM\\_sumario\\_crono.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/sumario/CPEUM_sumario_crono.pdf)

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Gobernación, martes 14 de agosto de 2001, Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Franco J. (2018), Los derechos político-electorales de los ciudadanos en México a la sombra de una democracia y una tutela delegativas. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México, Vol. 12, No. 42.

Vázquez A. (2016). Pueblos y Comunidades Indígenas, y sus derechos político-electorales. El gran ausente de la reforma política del 2014, Revista Mexicana de Derecho Electoral, Número 9.

Werngreen, J. et al. (2008). El reconocimiento legal y vigencia de los sistemas normativos indígenas en México. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, México, D.F., p. 38.



## 1. CHIHUAHUA

# Una historia de cosmovisión, en relación a la participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas en Chihuahua-México

CLAUDIA ARLETT ESPINO

La parte histórica y de cosmovisión que narraré en estos párrafos, son mucho de lo que la tradición oral hereda, de lo que mi familia y su tránsito por la defensa de los derechos de los primeros pueblos de esta tierra norteña me enseñó, siendo para mí el mundo indígena algo natural desde niña. Pero especialmente les contaré lo que una mujer indígena muy reconocida compartió conmigo: Kiriaki Aralí Orpinel Espino (+) de origen Rarámuri por vía materna y de origen Chirikahua (también conocidos como Apaches) por vía paterna,<sup>1</sup> quien en vida fuera mi hermana mayor. Y situada desde la Capital de la Sierra Tarahumara, Guachochi-Chihuahua,<sup>2</sup> el lugar de garzas, el ombligo del mundo, según la mujer medicina llamada Kíría por los rarámuris de la región. Todo ello sin dejar de lado la experiencia profesional que he tenido como Consejera Estatal Electoral y mi trabajo con el Colegiado al que pertenezco y, en el que he de decirlo, hemos avanzado en el tema indígena.

Chihuahua cuenta con 4 pueblos indígenas: Rarámuri o Tarahumara (mayoritario), Odamí o Tepehuán, Guarojío o Makurawe y O'oba o Pima;<sup>3</sup> asimismo, habitan los Menonitas en la entrada a la Sierra, en el municipio de Cuauhtémoc y los Mormones que se encuentran en la zona de Casas Grandes, necesaria su mención por

---

<sup>1</sup> <https://marfapublicradio.org/blog/ceremony-brings-together-original-peoples-to-address-mexicos-colonial-past/>

<sup>2</sup> <http://siglo.inafed.gob.mx/enciclopedia/EMM08chihuahua/municipios/08027a.html>

<sup>3</sup> [https://www.chihuahuaemexico.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1158&Itemid=63](https://www.chihuahuaemexico.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1158&Itemid=63)

ejemplificar la diversidad de grupos étnicos y la nobleza de nuestro espacio territorial.<sup>4</sup> Y, además, un pueblo originario en vías de reconocimiento, conocidos generalmente como Apaches, o específicamente Chirikahua, de un lugar llamado Potreritos, cerca de Guachochi.<sup>5</sup> Y no menos importantes, los pueblos originarios migrantes en la ciudad fronteriza de Juárez, donde encontraremos comunidades de Mazahuas, Otomí, Rarámuri, Náhuatl, Purepechas, Mixtecos, Zapotecos, N'dee, Popolucas, Chinalteco, Huichol o también llamados por sí mismos Wixárikas y seguramente algunos más que no están visibilizados; donde recientemente el Instituto Estatal Electoral tendría un acercamiento con ellos.<sup>6</sup> En la estadística nacional, somos un estado de presencia media indígena, considerados como la entidad número trece en hablantes de lengua originaria de más de cinco años de edad,<sup>7</sup> incluyendo a los migrantes ya mencionados.

Es necesario decir que, en Chihuahua, el tema que nos ocupa no ha sido preocupación de los pueblos indígenas y/o de los indigenistas. El contexto se fija más en defensas del territorio, la marginación y la pobreza, pero no por la participación o representación política en relación al mundo mestizo. Tal vez porque el aislamiento sea parte de vivir en libertad, bajo sus propios usos y costumbres, con una cosmovisión propia. Eso no quiere decir que hacia el interior de las comunidades no exista una actividad política, evidentemente que la hay y ha sido así desde los ancestros. En el mundo rarámuri, de donde doy testimonio familiar, las o los Siríames,<sup>8</sup> quienes poseen el Bastón de Mando, son por lo general personas de experiencia o edad madura, pero la real importancia es que son seres íntegros, seguidos por quienes cumplen funciones en la comunidad o en sus ceremonias.

Es quizá el pueblo rarámuri, quien más Gobernadoras o Siríames mujeres tienen en relación a los pueblos indígenas del centro-sur de

---

<sup>4</sup> <https://sites.google.com/site/docenteeducativa/unidad-i-chihuahua-nuestro-estado-y-sus-municipios/leccion-4-los-habitantes-de-chihuahua?tmpl=%2Fsystem%2Fapp%2Ftemplates%2Fprint%2F&showPrintDialog=1>

<sup>5</sup> <https://marfapublicradio.org/blog/ceremony-brings-together-original-peoples-to-address-mexicos-colonial-past/>

<sup>6</sup> <https://www.facebook.com/298140896258/posts/10157288604101259/>

<sup>7</sup> <https://www.inegi.org.mx/temas/lengua/>

<sup>8</sup> <http://dimensiontarahumara.blogspot.com/2014/12/el-siriame-gobernador-tarahumara.html>

México. Lo cual, bajo una interpretación personal heredada y pensando en perspectiva de género, se debe a una cuestión de cosmovisión, ya que las mujeres rarámuris nacemos con cuatro almas, una más que los hombres, en virtud de que tenemos la posibilidad de parir. Asimismo, somos las mujeres las que nacemos con propiedades heredadas de la familia, mientras que el hombre las adquiere durante su vida.<sup>9</sup> Esta forma de ver a la mujer rarámuri por supuesto que influye en su valoración dentro de la comunidad y en su posibilidad de dirigirla como autoridad tradicional, sin sesgo por ser mujer. Esto de ninguna manera significa que no existan violencias o discriminaciones por ser de un sexo y un género determinado, pero sí que nos puede explicar por qué el acceso a la participación y representación política hacia el interior y exterior de la propia comunidad es posible, a diferencia de otras latitudes de nuestro país.

En mi estado, como en los otros treinta y uno del país, nació en 1938 el Consejo Supremo,<sup>10</sup> en donde se nombraba un representante dentro de las autoridades tradicionales y que, a su vez, integraba uno nacional, auspiciado por el Partido Revolucionario Institucional.<sup>11</sup> Con la presencia de la oposición política al partido hegemónico, vino otra organización que también los ha ido agrupando, no lejos de polémicas al encontrarse en contextos políticos. De nuevo mi caso familiar está presente; mi tío abuelo fue el primer representante por Chihuahua, Don Guadalupe Fierro (+), quien además su historia ancestral, según se cuenta, obedece a que sus antepasados apaches fueran refugiados por una familia rarámuri de la Sierra Tarahumara, ante la persecución de los anglosajones norteamericanos.

Este entorno narrado da como resultado que, al día de hoy, el municipio de Guachochi, que he nombrado constantemente por ser aquel que concentra más población indígena y encontrarse en un lugar emblemático, entre sierra y barrancas que alcanzan la plenitud de la grandeza natural, cuente con dos regidurías étnicas que son ocupadas

---

<sup>9</sup> Orpinel, Kiriaki. Mesa Panel “Mujer y Política”. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. [https://www.youtube.com/watch?v=3\\_ic9MLHP1E](https://www.youtube.com/watch?v=3_ic9MLHP1E)

<sup>10</sup> Testimonio Gráfico Digital “Tarahumaras-Rarámuri”. UNAM. [http://ru.iis.so.ciales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4526/2/Tarahumaras\\_Informacion%20Etnografica.pdf](http://ru.iis.so.ciales.unam.mx/jspui/bitstream/IIS/4526/2/Tarahumaras_Informacion%20Etnografica.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.pressreader.com/>

por mujeres quienes, a su vez, una de ellas actualmente es gobernadora indígena de Ciénega de Norogachi.<sup>12</sup> Cabe aclarar que no es una obligación de Ley que así sea, pero los partidos políticos se han visto obligados a ello, en razón de la importancia y presencia indígena.

Hasta aquí he podido contar brevemente lo que el mundo rarámuri y mi entorno familiar me han permitido conocer, sin embargo, hay una presencia institucional, que no dejaré de lado, ya que lo que he documentado está íntimamente ligado a ello. De manera que, en el Instituto Estatal Electoral al que pertenezco como Consejera, fuimos empujados por la fuerza de los antecedentes jurisdiccionales en otros estados de la República, pero sobre todo de la experiencia de Oaxaca en Sistemas Normativos Indígenas; los Casos emblemáticos de Cherán, Michoacán; Ayutla de los Libres, Guerrero; y Oxchuc Chiapas. De manera que el órgano local electoral ha venido realizando acciones afirmativas y buenas prácticas durante los procesos electorales. En diciembre de 2018 se crea por primera ocasión en la historia de la institución la Comisión de grupos étnicos y pueblos indígenas,<sup>13</sup> inaugurando con ello una nueva era para la garantía de derechos político-electorales a favor de pueblos originarios. Logrando de manera interinstitucional subir a la Agenda Pública este tema específico de participación y representación de pueblos y comunidades indígenas. Esta actividad del IEE ha consistido en lo siguiente:

- a) Nombramiento de Consejeras y Consejeros electorales municipales. Durante los Procesos Electorales 2015-2016 y 2017-2018, el Consejo Estatal del IEE nombró a integrantes del pueblo rarámuri y warojío como Consejeras y Consejeros electorales en las Asambleas municipales, destacando Guachochi, donde presidió la Asamblea un hombre de origen rarámuri.<sup>14</sup>
- b) Spot de radio y televisión en lenguas originarias. Esta es tal vez la práctica más visible del IEE; durante varios procesos electo-

---

<sup>12</sup> Revista Digital *Siempre*. Entrevista a María Luisa Bustillos/Gobernadora de Norogachi, Guachochi, Chihuahua. <http://www.siempre.mx/2019/01/sanar-a-la-madre-tierra-del-mal-hecho-por-la-humanidad/>

<sup>13</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu\\_11a\\_Ord\\_13-12-2018-13-582hrs.pdf](http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Acu_11a_Ord_13-12-2018-13-582hrs.pdf)

<sup>14</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Res\\_13a\\_Ext\\_05-12-2017-14-1048hrs.pdf](http://www.ieechihuahua.org.mx/public/sesiones-docs/Res_13a_Ext_05-12-2017-14-1048hrs.pdf)

rales a la fecha, se ha grabado la pauta de radio y televisión y hoy en día en redes sociales, en lengua rarámuri y bajo alemán de los Menonitas.<sup>15</sup>

- c) Mesa interinstitucional de pueblos y comunidades indígenas.<sup>16</sup> Se reúne una vez por mes para compartir la actividad que institucionalmente realizamos el Instituto Estatal Electoral (IEE), la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), el Congreso del Estado de Chihuahua, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI) y la Comisión Estatal de Pueblos Indígenas (COEPI). Recientemente se han incorporado el Tribunal Estatal Electoral (TEE) y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ). Teniendo como invitados especiales a Consejeros y Consejeras Electorales de Oaxaca,<sup>17</sup> Guerrero, Sinaloa y Chihuahua.<sup>18</sup>
- d) Programa de Radio y Revista. Generando contenidos multimedia con entrevistas a los principales actores y actoras públicas en materia indígena en México y en el estado, siendo difundidos a través del Programa de Radio del IEE “Espacio Electoral” y en redes sociales.<sup>19/20/21/22/23</sup> Asimismo, el primer número de la Revista “Ruta Ciudadana” del IEE, la cual se encuentra próxima a su publicación, fue dedicada en gran medida al tema indígena y tendrá un espacio permanente en cada edición, como parte del compromiso institucional.
- e) Eventos de discusión sobre participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas:
- i. Foro “Los Retos de la representación política de pueblos y comunidades indígenas”, del 3 de mayo de 2019, en

---

<sup>15</sup> Memoria del Proceso Electoral 2010. Instituto Estatal Electoral de Chihuahua. <http://www.prepchihuahua.org.mx/public/sistema/archivos/Documentos%20de%20consulta/Docs/Memorias%20de%20los%20Procesos%20Electorales/Memoria%20del%20Proceso%20Electoral%202010.pdf>

<sup>16</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_09\\_17](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_09_17)

<sup>17</sup> <https://youtu.be/TWKE1cdX7Yw>

<sup>18</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_06\\_04](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_06_04)

<sup>19</sup> [https://youtu.be/oo\\_HQVgA7oQ](https://youtu.be/oo_HQVgA7oQ)

<sup>20</sup> <https://youtu.be/LFWzHSGKJII>

<sup>21</sup> <https://youtu.be/If3i21YK9xY>

<sup>22</sup> <https://youtu.be/UWV4v4IB2Y8>

<sup>23</sup> <https://youtu.be/gaRzqeMmfyw>

Guachochi, Chihuahua.<sup>24</sup> Este espacio de diálogo fue organizado por la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana A.C. (ATERM), el TEE, el IEE, la Academia Nacional de Derecho Electoral y el Ayuntamiento de Guachochi, donde asistieron Magistrados y Magistradas, Consejeros y Consejeras Electorales de 17 estados de la República.

- ii. Foro “Participación política de los pueblos y comunidades indígenas”, del 20 de julio de 2019,<sup>25</sup> organizado por la Defensoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, participando el IEE como coorganizador, contando con la colaboración de COEPI y la presencia de autoridades Indígenas de la región y de la extraordinaria participación de jóvenes indígenas de la Universidad Tecnológica de la Tarahumara.
- iii. Conversatorios en la Expo de los Pueblos Indígenas.<sup>26</sup> Organizado por el INPI y el IEE, en el Museo Casa Chihuahua, el 31 de agosto de 2019, en conmemoración al Día Internacional de Pueblos Indígenas y de la Mujer Indígena, tocando los temas: contexto histórico de la participación y representación política indígena en México; acciones afirmativas y buenas prácticas de los órganos electorales en la 1ra circunscripción; libre determinación de los pueblos indígenas; autoadscripción calificada indígena y mujer Indígena.
- iv. Conversatorio “Caso del Pueblo Indígena de Cherán y su participación y representación política”.<sup>27</sup> Llevado a cabo el 2 de septiembre en el mismo marco internacional mencionado, donde participaron Consejeros electorales de Michoacán y Chihuahua.

---

<sup>24</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_05\\_02](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_05_02)

<sup>25</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_06\\_21](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_06_21)

<sup>26</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_31\\_09](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_31_09)

<sup>27</sup> <https://www.facebook.com/101156331244381/posts/122511659108848/>

- v. Seminario “Construcción de Ciudadanía, Interculturalidad y los Desafíos Democráticos”.<sup>28</sup> Realizado en la Cd. de Guadalajara, Jalisco el 30 de agosto de 2019. El presidente del IEE en representación de los órganos electorales de la 1ra circunscripción en México, junto con su homólogo de Jalisco, participaron en la Mesa Panel de Experiencias de Interculturalidad, en donde se presentaron las acciones afirmativas y buenas prácticas en materia de participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas.
- vi. Integración en la Red Nacional de Consejer@s Electorales por la Democracia Incluyente (RENACEDI). Chihuahua preside e integra esta recién formada Red, que trabaja 12 temas de democracia incluyente, entre los que destacan Pueblos y comunidades indígenas, así como mujer Indígena.<sup>29</sup>
- vii. Conversatorio mujer Indígena.<sup>30</sup> La presidencia de la Comisión de grupos étnicos y pueblos indígenas del IEE, participó el 5 de septiembre de 2019 en este Conversatorio, junto con otras destacadas mujeres, conmemorando el Día Internacional de la mujer Indígena.
- viii. Consultas Indígenas. El IEE participa como órgano garante en la Consulta indígena estatal, organizada por la COEPI para la armonización de la legislación.<sup>31</sup> Asimismo, se asiste por parte del IEE como observadores a la elección de Oxchuc, Chiapas; consulta en Ayutla de los Libres y Copala en el estado de Guerrero, y consulta en Valladolid, Yucatán. Del mismo modo, se participa en el estado de Hidalgo, en el Conversatorio sobre Adscripción calificada indígena, organizada por el órgano electoral.
- ix. Parlamento juvenil indígena. Se encuentra en fase de planeación y presupuestación dicho parlamento, que tiene co-

---

<sup>28</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_06\\_21](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_06_21)

<sup>29</sup> <https://www.e-consulta.com/opinion/2019-09-04/renacedi-y-otra-noticia>

<sup>30</sup> <https://www.facebook.com/CAegresadosELDP/videos/2364126137242108/>

<sup>31</sup> [http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia\\_2019\\_08\\_09](http://www.ieechihuahua.org.mx/noticia_2019_08_09)

mo fin el encuentro de jóvenes indígenas de Chihuahua y la visita de otros más del país, en donde pueda capacitárseles en manejo de discurso político y discutan sobre los retos de la participación y representación política indígena, en el corazón de la Sierra Tarahumara, Guachochi.

Este trabajo del órgano electoral en Chihuahua, junto con otras grandes instituciones, no hubiese podido ser realizado sin la participación de Consejeras y Consejeros electorales convencidos jurídica y políticamente del deber plasmado en la normativa internacional y nacional. Podemos afirmar que en la actualidad la Agenda Pública en el estado discute la participación y representación política de pueblos y comunidades indígenas. Aún hay mucho por hacer, pero sin duda, existen hombres y mujeres que reconocen en los pueblos originarios su aportación política a nuestra nación y su debido reconocimiento. No es un mérito, pero sí un gran avance.

Matéteraba (lengua rarámuri)

## 2. GUERRERO

# Representación indígena en México y Guerrero

EDMAR LEÓN GARCÍA

### INTRODUCCIÓN

En México existe un debate entre autoridades, partidos políticos, ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil, pueblos y comunidades indígenas en torno a la necesidad de establecer mecanismos que permitan reconocer su inclusión político-electoral, al ser un grupo históricamente vulnerado y, con ello, materializar, incidir y conformar los órganos de representación en los tres niveles.

Durante la últimas elecciones en el país, se han establecido vías que permiten la representación de las comunidades originarias dentro de los sistemas: de partidos políticos y del normativo indígena o interno, en donde se han concretado verdaderas victorias políticas en favor del reconocimiento de sus derechos político-electorales, rompiendo paradigmas que hace algunos años parecían imposibles. Empero, ¿son avances o retrocesos?

El sistema político-electoral mexicano se ha transformado de modo radical; sobre todo, durante los últimos 28 años: desde la creación de un organismo autónomo, encargado de la organización, ejecución y validación de las elecciones; esto, como resultado de la reforma de 1989-1990 a la Constitución en materia comicial, en la que el Constituyente expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, así, ordena la creación del Instituto Federal Electoral.

Si bien este cambio fue un parteaguas en el sistema electoral, éste ha sufrido modificaciones; entre las más relevantes fue la publicada en febrero de 2014, modificando el régimen y fundando un órgano nacional (Instituto Nacional Electoral, INE), así como instituciones específicas (Órganos Públicos Locales), a fin de instituir un sistema ecuánime y eficiente, que enfrentara los retos en la materia.

La representación de los pueblos indígenas es un reto que han afrontado las instituciones (desde lo federal y local), en términos de

la complejidad que requiere su puesta en marcha y ejecución, en el que existen deficiencias políticas, normativas y de lineamientos que garanticen la inclusión de los pueblos indígenas, así como sus tradiciones políticas en el sistema electoral. En el ámbito federal, el INE aprobó un acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presentan los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el Proceso Electoral 2017-2018 (INE/CG508/2017), en el que establece acciones afirmativas y criterios para el registro de candidaturas en el ámbito de representación de etnias, con el objetivo de garantizar fórmulas integradas por candidatos indígenas, en que se obliga a los partidos políticos nacionales a postular a personas que se autoadscriban como tal en 12 de los distritos electorales federales que cuenten con 60% o más de la población originaria. Después de la revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta medida agregó un distrito más: en total, 13; en los que existía una fuerte concentración indígena, los partidos políticos registraran candidaturas ciudadanas al respecto; ello, como una medida para subsanar la baja representación.

En el espacio local, difícilmente se cuenta con datos que den balance de la representación de este tipo en los Congresos, en el que, sin duda, existe una obligación de los poderes Ejecutivo y Legislativo y de autoridades electorales, para proponer acciones que aumenten la representación en los parlamentos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina una nación pluricultural, reconociendo a los grupos indígenas que cuentan con sus propias tradiciones políticas, sociales y culturales. Es por ello que los Órganos Públicos Locales, encargados de organizar y validar las elecciones correspondientes, han intensificado esfuerzos, a efecto de que esa pluriculturalidad esté reflejada en los procesos de elección popular, con el reconocimiento a la libre determinación y a la autonomía. Estas tradiciones representan divergencia con el sistema electoral actual, sustrayendo la figura de los partidos políticos en los comicios locales, como en el caso de Ayutla de los Libres, Guerrero, para la elección de los integrantes del ayuntamiento 2018-2021, donde cada localidad designó a sus representantes por medio de asambleas comunitarias públicas; lo mismo en Cherán, Michoacán, y Oxchuc, en Chiapas.

### *Dimensiones cuantitativa y cualitativa*

La representación de las minorías requiere de una expresión que les permita satisfacer sus necesidades; es decir, para determinar en qué número y proporción deben ser atendidas, demandan de un amplio análisis que traiga consigo un método eficaz en la ejecución de sus objetivos.

En el caso de la dimensión cuantitativa, para producir un efecto positivo, se necesita alrededor del 65% (Sonnleitner)<sup>1</sup> de concentración indígena; se ha desarrollado de la siguiente forma en la Cámara de Diputados:



*Fuente:* Sonnleitner Willibald<sup>2</sup> e INE<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Sonnleitner Willibald, La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad, 2013. Pág.41. TEPJF.

<sup>2</sup> Sonnleitner Willibald, La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva, a una representación de mejor calidad, 2013. Pág.39. TEPJF.

<sup>3</sup> La Agenda pendiente en materia de representación y participación política: voces de los pueblos y comunidades indígenas de México. Primera edición: septiembre 2018, pág. 32.INE.

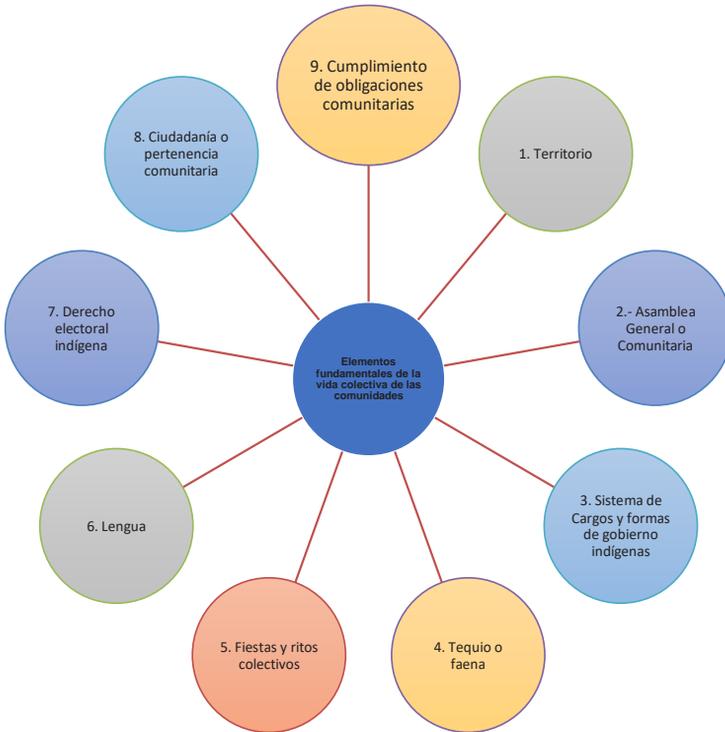
Podemos observar que se da un salto en el número de diputaciones ocupadas de 2003 a 2006: de 7 a 18; esto se derivó, entre otros aspectos, porque el otrora Instituto Federal Electoral integró 28 distritos electorales federales con porcentaje de representación indígena tras la redistribución del 2004; sin embargo, no necesariamente un número alto e inédito de distritos electorales con presencia indígena; en lo formal resultó políticamente justificado; se tradujo en igualdad de oportunidades en lo sustantivo y real; inclusive, para posteriores ejercicios y justas electorales, aunque se mantienen 28 distritos, en un esfuerzo por la autoridad electoral; ésta, para 2018, estableció la obligatoriedad (a los partidos políticos) de postular exclusivamente candidaturas indígenas en 12 y, después, en 13,<sup>4</sup> por vinculación jurisdiccional de los 28 distritos electorales federales con más del 60% de población indígena.

Ahora bien, para el Proceso Electoral del 2018, el INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) establecieron la obligación de postular en 13 de 18 distritos; no obstante, el Tribunal estableció la *adscripción calificada* como un elemento fundamental para garantizar la representación indígena desde la vida colectiva de las comunidades, lo que, en la práctica, le da el elemento cualitativo a las postulaciones; al respecto, la *Guía de Actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*<sup>5</sup> del TEPJF ha establecido 9 elementos esenciales de la vida colectiva de esos pueblos y comunidades:

---

<sup>4</sup> Acuerdo INE/CG451/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que en acatamiento a la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-JDC-260/2018, se da respuesta respecto a los parámetros para la verificación del vínculo comunitario de las personas indígenas que fueron propuestas por los partidos políticos como candidatas a puestos de elección popular.

<sup>5</sup> Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, 2014. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



A nivel local, existen prácticas ejemplares y avanzadas respecto a la adscripción calificada,<sup>6</sup> como las establecidas por el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, que ha desarrollado y puesto en marcha elementos que aportan hacia la verificación de la parte cualitativa en la postulación y, después, en la designación de ganadores. Es destacable el impulso que le ha dado al tema el Mtro. Augusto Hernández Abogado, Consejero Electoral del Instituto Estatal Electoral de Hidalgo.

<sup>6</sup> Acuerdo INE/CG521/2018 del Consejo General del INE por el que se acata la sentencia emitida por la sala regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SX-JDC-330/2018.

### *Contexto del Estado de Guerrero*

Guerrero tiene una población de 3.5 millones de habitantes, de los cuales, según la encuesta intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que integra el elemento de adscripción simple o autoadcripción, casi el 34% de la población se considera indígena, es decir casi 1.2 millones de personas; existen 2 distritos electorales federales, 9 locales y 35 municipios con el 40% o más de población originaria respecto a su propia geografía o polígono. Asimismo, existe un municipio, Ayutla de los Libres, que ha migrado del sistema de partidos políticos al normativo interno, indígena o usos y costumbres.

Para el próximo Proceso Electoral Local 2020-2021, se ha vinculado (por sede jurisdiccional) la obligatoriedad para Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero y partidos políticos, con la finalidad de generar acciones afirmativas a favor de la representación indígena que, sin duda, tendrán que estar vinculadas a los elementos cuantitativos y cualitativos.

Además, comunidades y pueblos han solicitado (en tres ocasiones) el cambio de modelo de elección de autoridades municipales: San Luis Acatlán, en 2012; Ayutla de los Libres, en 2014, y Tecoaapa, en 2017; después de un largo proceso el primero decidió quedarse en el sistema de partidos políticos; el segundo, migró de éste al sistema normativo interno, donde actualmente, para el período 2018-2021, ha constituido su gobierno municipal comunitario.

Al respecto, y para mayor detalle, se puede consultar la Memoria del Proceso Electivo:<sup>7</sup> [http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria\\_PE\\_Ayutla.pdf](http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria_PE_Ayutla.pdf); y el tercero se encuentra en proceso.

## CONCLUSIONES

La representación indígena ha reclamado que sus derechos político-electorales se reconozcan y respeten; esto nos ha enseñado que, en el tópico de grupos vulnerables y minorías, aquello que no se visualiza

---

<sup>7</sup> Memoria Relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales. Ayutla de los Libres, Guerrero. 2019.

no se puede atender eficazmente por el Estado. La representación político-electoral de pueblos y comunidades indígenas corre a través de dos vías: la del sistema de partidos políticos y la del normativo interno, indígena o usos y costumbres; cada uno tiene sus retos y avances. La atención adecuada y eficaz que repare esta necesidad pasa por la visión y óptica occidental, a fin de reconocer el ejercicio y progresividad de derechos humanos (a la luz de la cosmovisión, autogobierno y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas).



### 3. OAXACA

## Sistemas normativos indígenas en Oaxaca. Un reto para la Democracia

CARMELITA SIBAJA OCHOA

#### *Introducción. Desde dónde partimos*

A principios del siglo XXI, Rodolfo Stavenhagen (2002) señalaba que “la población indígena en América Latina ascendía a unos 40 millones de personas, es decir, representaba aproximadamente el 10% de la población total de esta región” (p. 2), siendo México donde vivía el mayor número, concentrados fuertemente en el centro y sudeste del país; en 13 años, pasó de representar el 12% del total de la población al 21.5%, en el territorio nacional.<sup>1</sup>

Para Mauricio del Toro (2017) *resistencia y adaptación* son las palabras que mejor definen la situación de los pueblos indígenas en América Latina, derivado de un proceso histórico que durante la conformación de México como nación, excluyó a las culturas indígenas enclavándolas en “un problema más profundo: los indígenas han sido víctimas del racismo y la discriminación por parte de la población no indígena, las instituciones y el Estado” (Stavenhagen, 2002, p. 3), al considerarse que, hasta finales del siglo pasado, la población indígena era tratada como menores y legalmente incapacitados (Stavenhagen, 2002).

Es a partir de los años noventa que el Estado mexicano comienza a generar una multiplicidad de leyes y reformas Constitucionales, mismas que han propiciado la incorporación de la exigencia del reconocimiento a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas que se rigen bajo sus propias formas de go-

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México 2015, de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, la población autoadscrita como indígena asciende a 25,694,928; representa alrededor del 21.5% de la comunidad mexicana.

bierno, colocando a las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales frente a un enorme desafío institucional.

### *Oaxaca: un complejo entramado*

En Oaxaca el 67% de la población se autoadscribe como indígena y el 4.9% afrodescendiente (Intercensal, 2015), colocando a la entidad como una de las regiones con mayor diversidad pluricultural y plurilingüística en el país.<sup>2</sup> Oaxaca se divide en ocho regiones, conformadas por 570 municipios, de estos, 417 se rigen por Sistemas Normativos Indígenas (en adelante SNI) antes denominados Usos y Costumbres, y 153 por el régimen de Partidos Políticos.

Los sistemas de gobierno indígena se reconocen en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIP-PEO) desde 1996, es decir, cinco años antes del reconocimiento a nivel Constitucional de los Derechos Indígenas en México, en la reforma al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con la cual se otorgaba, en palabras de Bailón, Sorroza y Eisenstandt:

La autonomía a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus propias formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; para aplicar sus sistemas normativos internos en la regulación y solución de sus conflictos internos; y para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno (Bailón J., Sorroza y Eisenstandt, 2016, p. 28).

A la par, el Organismo Público Local Electoral de Oaxaca (actualmente Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en adelante IIEPCO) se ha venido transformado acorde a la realidad jurídica de la entidad. En materia de derechos indígenas, como lo señala David Recondo (2007) en *La política del gatopardo*, “desde el primer intento legislativo por la inclusión de la multicultu-

---

<sup>2</sup> En una extensión territorial de 93,757 km<sup>2</sup> se concentran además del español y otras lenguas indoeuropeas, dieciséis lenguas mesoamericanas, pertenecientes a seis familias lingüísticas distintas, con aproximadamente 1.17 millones de hablantes. Datos del Intercensal 2015.

ralidad democrática en 1995, se propone que sea el entonces Instituto Estatal Electoral quien directamente realizará el proceso de registro de las autoridades comunitarias”.

Durante el año 2016, la intensa participación ciudadana en los municipios de Oaxaca dio al IEEPCO una perspectiva general de esta multiculturalidad. Adicionalmente, dicha participación motivó que trascendiera a las instancias jurisdiccionales, como la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes recibieron 1,209 medios de impugnación, de los cuales 434 corresponden a Oaxaca (Informe de labores, 2016-2017), es decir, el 42.17% de su trabajo jurisdiccional.

A continuación se describen, de manera breve, dos puntos claves de incidencia del IEEPCO para la generación de la estabilidad democrática y comunitaria en la entidad:

*a) Ponderación del principio de universalidad del sufragio y el derecho de libre determinación y autonomía*

En materia electoral, la ponderación entre los derechos colectivos y los derechos individuales ha generado una amplia discusión; por un lado, la existencia de una contraposición, al tiempo que se argumenta respecto a que los derechos individuales, en el caso de algunas sociedades o grupos, no pueden realizarse sino con el pleno goce de los derechos colectivos (Bello, 2004). Para el caso de Oaxaca, se convierte en un dilema que el IEEPCO ha enfrentado cuando se trata de Cabecera Municipal y Agencias Municipales.

En términos generales, las controversias intracomunitarias e intercomunitarias presentadas en materia electoral en SNI son las generadoras de las tensiones entre el derecho a la autonomía y los principios de universalidad del sufragio, mismas que, desde la última década del siglo pasado, desencadenaron la imposición de la figura de los *administradores municipales*<sup>3</sup> en los municipios que, ante la falta de consenso, quedaban con un vacío de autoridad.

---

<sup>3</sup> En Oaxaca, esta figura se instauró, primero desde el Poder Ejecutivo y posteriormente desde el Legislativo, ante la falta de consenso entre cabeceras y agencias municipales, como una medida temporal para la administración de los recursos

Dado que las reglas en cada uno de los SNI son distintas, encontramos que de los 417 municipios de SNI: en 130 no hay agencias; en los 287 municipios que sí las hay, en 179 votan las agencias y en 115 no lo hacen (Bustillo, 2016). Este panorama generó que las tensiones municipales que no encontraban consenso tuvieran su base en la intención de los habitantes de las agencias municipales de ejercer el derecho universal al voto en las cabeceras municipales.

Del 2011 al 2014, cerca de 112 municipios quedaron sin autoridad municipal y, por ende, con administradores municipales.<sup>4</sup> Ante ello, luego de la Reforma Político-Electoral del año 2014, el IEEPCO, de la mano de los tribunales electorales (local, regional y federal), inició una cruzada desde una perspectiva intercultural que generara las condiciones para la resolución de los conflictos intercomunitarios.

Para el 2019, la cifra de municipios que cuentan con vacío de autoridad se redujo a seis,<sup>5</sup> en cierta medida, como resultado de las diferentes vías de solución de conflictos planteadas desde el IEEPCO a través de su Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, en pro de la no vulneración de la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, bajo los principios de libre determinación, pluralismo jurídico e interculturalidad, alejando la posibilidad de invalidar futuras elecciones.

---

económicos y a fin de coadyuvar en las negociaciones entre las partes involucradas para la pronta resolución del conflicto y la elección de nuevas autoridades. Sin embargo, en muchas comunidades esta figura generó mayor tensión dada la poca transparencia en los procesos de designación de los administradores, la nula rendición de cuentas de los recursos administrados, intereses políticos, así como conflictos de interés en los que se veían envueltos.

<sup>4</sup> Con información de notas periodísticas publicadas por el Dr. Víctor Leonel Juan Martínez, en <https://rendiciondecuentas.org.mx/administradores-municipales-negocio-en-oaxaca/>; y el Mtro. Gerardo Martínez Ortega, en <https://www.e-oaxaca.mx/2017/01/27/el-embate-de-los-administradores-municipales/>

<sup>5</sup> Datos proporcionados por la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Oaxaca-OPLE, con fecha de 10 de septiembre del 2019.

*b) La incursión de la paridad de género en SNI, a 5 años de la Reforma Electoral Constitucional*

Si bien el principio de paridad es incorporado en la Constitución Federal luego de la reforma político-electoral del año 2014, las mujeres indígenas en Oaxaca, y en general en México, desde la incursión del Movimiento Zapatista a la vida nacional en 1994, han sido protagonistas de diferentes intentos organizativos a nivel local, regional y nacional, “participando como regidoras en los municipios, al frente de mayordomías religiosas e incluso como presidentas municipales” (Sierra, 2006, p. 69).

María Teresa Sierra señala, atinadamente, que las mujeres indígenas:

No solamente tienen un discurso crítico, sino que están proponiendo alternativas para construir nuevas relaciones con sus hombres, y para esto apelan al discurso comunitario de la “complementariedad” entre los sexos, con el fin de darle un nuevo sentido a la relación entre ellos, [...] luchando por las demandas principales de los pueblos indígenas ante la sociedad nacional” (Sierra, 2006, p. 70).

Durante estos cinco años, en el tema de participación política de las mujeres, el IEEPCO se enfocó en generar diálogos con mujeres y hombres de los pueblos y comunidades indígenas, con la finalidad de buscar soluciones y propuestas organizativas desde las propias comunidades.

Para mostrar el impacto de la reforma electoral en la entidad, así como del trabajo realizado por las propias comunidades, es preciso observar los resultados de la elección de autoridades antes y después del 2014, en los años en que se renovaron autoridades en los 417 municipios de SNI.<sup>6</sup>

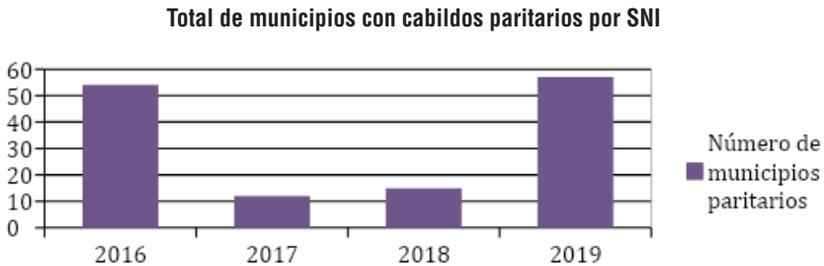
En el 2013, fueron electas 8 presidentas municipales propietarias y 8 suplentes, 2 síndicas propietarias y 4 suplentes, 92 regidoras

---

<sup>6</sup> Con información del sitio web del Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca, en su sección de Resultados elecciones Sistemas Normativos Indígenas. Observatorio integrado por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña. <http://www.ieepco.org.mx/observatorio/sistemas-normativos-indigenas/>. Consultado el 14 de febrero del 2019.

propietarias y 102 suplentes. Para el 2016, resultaron nombradas 20 presidentas municipales propietarias y 20 suplentes, 18 síndicas propietarias y 23 suplentes, así como 603 regidoras propietarias y 522 suplentes.

Además, existe un incremento en los municipios por SNI que logran integrar cabildos paritarios:



*Fuente:* Tabla de elaboración propia, con datos proporcionados por la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas del OPLE-Oaxaca

El tema de la paridad a nivel municipal en SNI es un tema de transformación gradual, que requiere de un trabajo conjunto entre el IEEPCO, las instituciones estatales y quienes integran las comunidades indígenas, con el fin de analizar los contextos, sistemas de cargo, la forma de participación de las mujeres en la vida comunitaria, entre otros aspectos, evitando con ello que “*el cargo sea una carga*” para las mujeres que lo deseen ejercer.

### ***Retos. Rumbo a una democracia para todas y todos***

Sin duda el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México representó el punto de partida fundamental para la apertura de un sistema electoral que gira hacia la pluriculturalidad e interculturalidad, consciente de la riqueza en los sistemas de organización democrática que habitan desde los diversos rincones del territorio nacional.

Los retos que encara el IEEPCO frente a una realidad tan compleja como inclusiva, continuarán siendo: la conciliación entre Agencias y Cabeceras municipales, la participación de las mujeres en ayunta-

mientos municipales libres de violencia política en razón de género, así como el reconocimiento real-sustantivo de la diversidad y transformación continua de los Sistemas Normativos que permita, a través de acciones concretas, la libre expresión de sus prácticas democráticas.

Institucionalmente, en medio de este complejo entramado, aún persiste una brecha histórica de desigualdad, lo que configura un desafío para el Estado mexicano en su relación con los pueblos y comunidades indígenas al reconocerlos como sujetos de derechos colectivos e individuales, dejando atrás el tutelaje, así como las prácticas racistas o discriminatorias que se niegan a desaparecer al interior de la función pública de este país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Administradores municipales, negocio en Oaxaca. (2015). *Red por la Rendición de Cuentas*. Recuperado de <https://rendiciondecuentas.org.mx/administradores-municipales-negocio-en-oaxaca/>
- Bailón J., Sorroza C. & Eisenstandt T. (2016). *Democracia, derechos humanos y derechos indígenas en municipios de usos y costumbres, resultados de una encuesta*. Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, Comisión Nacional de Derechos Humanos México, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, American University Washington DC. [en línea] <http://www.ieepco.org.mx/archivos/documentos/2017/Democraciayderechoshumanos2016.pdf> (Recuperado el 8 de febrero del 2019).
- Bustillo, R. (2016). Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca, México, TEPJF.
- El embate de los administradores municipales. (2017). E-Oaxaca. Recuperado de <https://www.e-oaxaca.mx/2017/01/27/el-embate-de-los-administradores-municipales/>
- Instituciones Integrantes del Observatorio Electoral de Género. (2016). *Informe del Observatorio Electoral de Género, Proceso Electoral 2015-2016, Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*. [En línea] [http://www.ieepco.org.mx/archivos/observatorio/datos\\_de\\_procesos\\_electorales/Informe\\_OEG%20\\_Final.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/observatorio/datos_de_procesos_electorales/Informe_OEG%20_Final.pdf) Recuperado el 13 de febrero del 2019.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Inegi. (2016). *Principales resultados de la encuesta Intercensal 2015. Oaxaca. México*. [En línea]

- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2015). *Numeralia de Indicadores Socioeconómicos de los Pueblos Indígenas de México, 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239941/02-numeralia-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>
- Recondo, D. (2007). *La política del gatopardo: Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. Nueva edición. México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos.
- Sala Regional Xalapa. (2018). *Informe de labores 2016-2017. Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. [En línea] [https://www.te.gob.mx/informe\\_xalapa\\_2018/media/pdf/75e5756759d473b.pdf](https://www.te.gob.mx/informe_xalapa_2018/media/pdf/75e5756759d473b.pdf) Recuperado el 16 de Febrero de 2019.
- Sierra, M. (2006). El multiculturalismo en disputa: derechos humanos, género y diversidad cultural. En Red Latinoamericana de Antropología Jurídica. (ed)/(comp.), *Antología. Grandes temas de la antropología jurídica* (pp. 59-76). Oaxtepec, Morelos: RELAJU.
- Stavenhagen, R. (2002). Identidad indígena y multiculturalidad en América Latina. *Araucaria. Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades*, 4(7), undefined-undefinet. [Fecha de consulta 9 de septiembre del 2019]. ISSN: 1575-6823. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282/28240702>
- Toro Huerta, M. (2017). La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México. *Revista mexicana del Derecho Electoral*, 1(2), 83-113. Doi: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2017.12.13546>

## 4. QUERÉTARO

# Desafíos de la representación política de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Querétaro

MARÍA PÉREZ CEPEDA

Para abordar el tema de la participación y representación política de los pueblos y comunidades indígenas, me parece que lo primero es no confundir la posibilidad de la participación político-electoral de las personas indígenas para ser postuladas a un cargo de elección popular a través de los partidos políticos o de una candidatura independiente, conforme a las reglas y plazos establecidos para los procesos electorales, y la figura del representante indígena ante los ayuntamientos, electa por usos y costumbres.

Con la reforma a la Constitución Federal (CPEUM, 2001, artículo 2º), fue reconocido el derecho de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, lo que implica el derecho para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural, así como para elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas.

Derivado de esto, los Congresos estatales tenían la obligación de armonizar la Constitución y leyes secundarias, lo que el legislador queretano cumplió parcialmente, al reconocer la presencia de sus pueblos y comunidades indígenas, además de sostener que la autonomía, libre determinación, los sistemas normativos y el acceso a la consulta, serían reconocidos, garantizados y preservados por el estado a través de la ley respectiva (CPEQ, 2008, artículo 3).

Fue así que en 2009 se publicó la Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro, en cuyo artículo 10 se reconoce y garantiza su derecho a la libre determinación y autonomía, para:

“III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes, para el ejercicio de sus

formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones;

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos;”

Posteriormente, en mayo de 2015, se realizó otra reforma a la fracción III del apartado A, del artículo 2º constitucional, con la finalidad de garantizar condiciones de igualdad dentro de las propias comunidades o pueblos indígenas al precisar el deber de garantizar que las mujeres y los hombres disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, tanto en la elección de autoridades o representantes de quienes integran los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, así como de quienes accedan y desempeñen los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados; otorgando, el Poder Reformador, un plazo de 180 días a los Congresos locales para la adecuación de las constituciones y normas secundarias; incurriendo el Congreso del Estado en omisión legislativa.

El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir en los municipios con población indígena representantes ante los ayuntamientos se encuentra enunciado también en el artículo 25 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

En este contexto fue que el 5 de febrero de 2019, mediante la interposición del juicio local para la protección de los derechos político-electorales, el promovente acudió ante el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro con la pretensión básicamente relacionada con la vinculación al Congreso local, para emitir disposiciones que complementaran el marco normativo para garantizar el derecho de acceso de las personas indígenas a los cargos de elección popular.

Una vez realizado el estudio de fondo del asunto, tomando en consideración las reformas constitucionales en la materia, de 2001 y 2015, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Americana de Derechos Humanos, criterios de la Corte Interamericana, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desde luego, el texto constitucional y secundario local, el Tribunal tuvo por acreditada la omisión parcial legislativa

que garantizara el acceso a los cargos de elección popular de las personas indígenas, por lo que vinculó:

1. Al Congreso del Estado para armonizar la legislación interna y garantizar el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular, involucrando en el proceso de decisión a los pueblos y comunidades indígenas;
2. A los partidos políticos para implementar medidas afirmativas en favor de las personas indígenas en los procesos de selección y designación de candidaturas a los cargos de elección popular; y
3. Al Instituto Electoral local para:
  - a) Implementar acciones afirmativas en materia indígena para el registro de candidaturas, y
  - b) Verificar que los partidos políticos implementen las acciones afirmativas correspondientes.

Por otra parte, la sentencia en comento también ordenó al Instituto Electoral:

- c) Realizar una campaña de difusión respecto de los requisitos y procedimientos que un pueblo o comunidad indígena debe realizar para elegir a sus autoridades internas de acuerdo a sus sistemas normativos internos;
- d) Verificar y determinar la existencia histórica del sistema normativo interno en las comunidades indígenas y consultarles, en aquellas en donde efectivamente existan, si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo con sus usos y costumbres.

Si bien esta resolución representa un avance para que se garantice el acceso a los cargos de elección popular de las personas que pertenecen a un pueblo o comunidad indígena, dejó de lado el vincular también al legislador para emitir la regulación que dé cumplimiento a la disposición constitucional que reconoce el derecho a la participación y representación indígena en los ayuntamientos, y que implica la prerrogativa para asistir a las sesiones de cabildo, el ser convocado oportunamente a las citadas sesiones y tener conocimiento previo de los asuntos a tratar, los mecanismos de intervención en las sesiones

y la forma efectiva de interacción, así como las garantías para que dichos representantes no puedan ser removidos ni privados de la facultad de representación a la que se accedió mediante el voto de sus comunidades e incluso el derecho a contar con elementos económicos y materiales eficaces para el cumplimiento de su función de acuerdo con la disponibilidad presupuestal; por lo que, al no estar todo esto debidamente regulado, no se hace efectivo el ejercicio de dicha prerrogativa constitucional.

En este sentido se han emitido ya varios criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los que determinó que:

“...el derecho de representación de los pueblos y comunidades indígenas conlleva a entender que los representantes indígenas ante los ayuntamientos cuentan con un ejercicio de representación y con la posibilidad de exteriorizar sus consideraciones, en sentido amplio, en todos los asuntos que sean sometidos al conocimiento del cabildo. Sobre esta temática, se agregó que los representantes indígenas tienen la posibilidad material de participar en las sesiones de cabildo, lo cual los proyecta como un verdadero enlace o gestor de los intereses de las comunidades indígenas al seno del cabildo, a fin de que sean tomados en cuenta en el ejercicio de las decisiones del poder público municipal, sin que por ello se distorsione la estructura orgánico funcional que delimita el artículo 115 de la Constitución General de la República”.

Esta omisión legislativa se ha presentado no sólo en el estado de Querétaro, sino en varias entidades federativas en donde no se ha reglamentado, sino apenas enunciado el derecho a la representación en los ayuntamientos en forma genérica, lo que ha generado que ésta no se materialice, violentando el mandato constitucional y los derechos fundamentales de los gobernados, en este caso pertenecientes a grupos históricamente excluidos, lo que resulta indispensable para la autodeterminación y fortalecimiento de los pueblos y comunidades indígenas.

La reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas no solamente se consigue a través del dictado formal de medidas legislativas, sino que corresponde a las instituciones y órganos del Estado llevar a cabo acciones tendentes a lograr una democracia representativa, deliberativa e incluyente.

Queda una agenda extensa de asignaturas pendientes en materia de inclusión democrática. El mayor reto es fortalecer a las minorías, teniendo como punto de partida que los contrastes culturales no impliquen desigualdades e injusticias en el goce efectivo de los derechos.

En ese sentido, las decisiones administrativas y jurisdiccionales han jugado un papel importante en la reivindicación de los derechos político-electorales de las personas y los pueblos indígenas; a través de ellas se retoma el contenido normativo nacional y los diferentes postulados internacionales, contextos históricos y sociológicos, buscando salvaguardar los derechos de las personas indígenas tanto en lo individual como en lo colectivo.

## FUENTES CONSULTADAS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (CPEUM). Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUERÉTARO (CPEQ) Disponible en: [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/001\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/001_59.pdf)
- LEY DE DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Disponible en: [http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/010\\_59.pdf](http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/est-leg/leyes/010_59.pdf)
- LEY ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Disponible en: <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/LEY057.pdf>.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO. Sentencia TEEQ-JLD-1/2019 Disponible en: <http://www.teeq.gob.mx/wp-content/uploads/Sentencias/2019/JLD/TEEQ-JLD-1-2019.pdf>
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sentencia SUP-JDC-114/2017 Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0114-2017.pdf)
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Sentencia SUP-REC-588/2018, Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0588-2018.pdf).



## 5. YUCATÁN

# Derechos político-electorales de las comunidades indígenas en Yucatán: entre tradiciones e instituciones

MARÍA DE LOURDES ROSAS MOYA

MARÍA DEL MAR TREJO PÉREZ

Los pueblos originarios de la cultura maya tuvieron presencia en distintas épocas en los actuales territorios de Tabasco, Chiapas, Veracruz, San Luis Potosí, Campeche, Quintana Roo y Yucatán de la República Mexicana, extendiéndose hasta Belice, Guatemala y Honduras. Su organización política consistía en una serie de ciudades-estados, con una suprema autoridad denominada Halach Uinic, quien gobernaba con el asesoramiento del Gran Consejo,<sup>1</sup> destacando que entre las civilizaciones prehispánicas, no hubo gobiernos informales o difusos, sino instituciones sólidas y un gobierno legitimado en la divinidad.<sup>2</sup>

Durante la conquista española, como otras etnias originarias, la maya sufrió los embates cuyo objeto era eliminar sus costumbres ancestrales, perdiendo partes significantes de su cultura desde su religión, escritura y gobierno;<sup>3</sup> marcando el inicio de una discriminación hacia la cultura indígena que continúa hasta nuestros tiempos.

En el Siglo XX las políticas de Estado promovieron el rescate de la diversidad de etnias y riqueza de las culturas de los pueblos originarios, sus vestimentas, gastronomía y festividades. Asimismo, se procuró integrarlos a la cultura occidental promoviendo, entre otras acciones, la alfabetización en escuelas rurales en lengua española. Si bien esta política de Estado permitió llevar la educación a todos los rincones del país, hubo un desarraigo a las lenguas nativas.

---

<sup>1</sup> <https://www.cultura10.org/maya/organizacion-politica/>

<sup>2</sup> <https://f002.backblazeb2.com/file/rum-storage/2d537c2b-0e6d-4bfc-b98a-4c4825a48fda.pdf>

<sup>3</sup> <http://www.revista.unam.mx/vol.14/num6/art12/>

Actualmente el estado de Yucatán tiene el grupo más grande en México de hablantes de una lengua indígena, 30% de la población habla maya, según el censo del INEGI 2010 y ocupa el segundo lugar con mayor porcentaje de indígenas en su población, por lo que la presencia de estructuras comunitarias nativas en Yucatán es alta, sin embargo aun cuando existen organizaciones indígenas mayas, no existe en el estado un movimiento étnico amplio y reconocido por toda la población.<sup>4</sup>

La reforma constitucional federal de 2001 decretó la responsabilidad de la definición y limitación de la autonomía indígena a los estados. Yucatán realizó las reformas constitucionales en 2007, generando cambios institucionales significativos, como la fundación del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA) y la creación de una comisión legislativa para tratar los asuntos indígenas, llamada Comisión Especial de Asuntos Étnicos. En 2011 se aprobó la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya, sobre la cultura y los derechos indígenas y ese mismo año fue aprobado el Reglamento de la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán; esta última ley contempla aspectos como la promoción de la lengua y la cultura maya, el desarrollo socioeconómico en las comunidades y el rol del estado en promoverlo. Poco se contempla en cuanto al derecho a su autodeterminación, en esto destaca la provisión de traductores mayas como mecanismo de defensa y la selección de jueces mayas para casos locales, atribuyendo a INDEMAYA la responsabilidad de tener un registro actualizado de las comunidades, mediar por la selección de jueces a través de las mismas comunidades, promoviendo que la justicia maya pueda ser implementada.

Esta ley crea una jurisdicción para los jueces mayas a nivel local, encargados de la administración de la ley de la tierra de acuerdo con los “usos, costumbres y tradiciones”; en caso de desacuerdos, las partes pueden acudir al sistema de justicia “regular” para resolver un asunto. Además, esta ley confirma la participación de las mujeres mayas en la toma de decisiones locales y es clara en cuanto a que

---

<sup>4</sup> <https://revistas-filologicas.unam.mx/estudios-cultura-maya/index.php/ecm/article/view/858/1218>

ninguna norma o costumbre local puede estar en contra de las leyes estatales o nacionales.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán IEPEC tiene dentro de sus fines “contribuir al desarrollo de la vida democrática, fomentar, difundir y fortalecer la cultura cívica y político-electoral, sustentada en el estado de derecho electoral”. Fundado en lo anterior, desde 2018 se han iniciado una serie de acciones encaminadas a promover y garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de las comunidades mayas con miras a las elecciones de 2021, partiendo desde lo fundamental: escucharlos.

En 2018 se realizó el primer acercamiento a través de una mesa panel en el marco de las “Jornadas de Inclusión e Igualdad de los Derechos Político Electorales”. Asimismo, en agosto de 2019 se llevó a cabo el “Encuentro de Representantes de Comunidades Indígenas Mayas para el Impulso de su Participación Política”.

En el primer acercamiento, autoridades del INDEMAYA y de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Yucatán (CODHEY), junto con jueces mayas tuvieron oportunidad de dar a conocer los obstáculos que enfrentan estas comunidades para el ejercicio de sus derechos político-electorales, derivando como acción institucional un segundo acercamiento más integral que contemple la participación de integrantes y representantes de las comunidades, para escuchar sus propuestas, así como brindar información sobre sus derechos.

En el segundo acercamiento participaron líderes y lideresas de las comunidades mayas y a través de mesas de trabajo desarrolladas en español y lengua maya, se les consultaron temas relativos a los elementos de su identidad indígena, sus principales aspiraciones políticas y las propuestas de acción para el impulso de una mayor presencia en la toma de decisiones. Estas mesas se realizaron en coordinación con INDEMAYA y la participación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI), siendo el primer esfuerzo en unir instituciones que trabajan por y para rescatar la cultura maya y poner la agenda de sus necesidades en las discusiones públicas, y en el cual se tuvo como resultado recurrente una demanda generalizada por contar con mayor información respecto a sus derechos políticos; destacando entre sus principales inquietudes la importancia de las autoridades municipales, comisarios y comisarias municipales y ejidales en su comunidad

que no cuentan con el apoyo de una autoridad imparcial y autónoma para su elección y designación. Así mismo fue evidenciada la discriminación a la que se ven expuestos por su cultura, vestimenta y origen humilde y la falta de igualdad de las mujeres en los puestos de toma de decisiones.

Con el desarrollo de estos temas acordamos estrategias, como ampliar la cobertura de la difusión de las actividades del Instituto en todos los municipios y comisarías a través de los propios consejos municipales y distritales y de una difusión estratégica que incluya medios de información, como son las radios comunitarias, transmitiendo en español y maya; sumar esfuerzos y recursos con instituciones como INDEMAYA e INPI para aterrizar en la igualdad de derechos políticos: que se conozcan, que se ejerzan y que se defiendan; promover acciones interinstitucionales desde la sensibilización hasta el conocimiento necesario que permita diseñar mecanismos hacia la representación política de las comunidades mayas en los próximos procesos electorales, hasta coadyuvar, en su caso, en la organización de procesos de elección de representantes o autoridades en dichas comunidades que así lo requieran.

En miras a las elecciones intermedias 2020-2021, el IEPAC está creando las condiciones para implementar acciones afirmativas en la postulación de candidaturas mayas mediante la determinación de distritos y municipios con mayor presencia indígena, definiendo la posibilidad de establecer cuotas en las postulaciones que permitan una representación real. Para ello, se cuenta con los precedentes implementados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE: INE/CG59/2017 por el que se aprobó una nueva la demarcación territorial y se advirtió que existe una conformación de 28 distritos con 40% o más de población indígena, resultando Yucatán con el distrito 01 con 79.04 %; el distrito 02 con 47.3 % y el distrito 05 con 83.72 % de población indígena. El Acuerdo INE/CG508/2017 por el que se indican los criterios para el registro de candidaturas y, de manera particular, la postulación de personas que se autoadscriban como indígenas en distritos con 40% o más de población indígena, en miras de una representación equilibrada de los diferentes colectivos que integran nuestro país y cuyo fin último consiste en alcanzar la igualdad real, reconociendo las desventajas históricas de la población indígena.

Adicionalmente y previo análisis del marco legal aplicable sobre las atribuciones que correspondan al IEPAC, se están impulsando acciones para fortalecer la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la elección de ayuntamientos, considerando la aprobación de lineamientos para la regulación y acreditación de la autoadscripción calificada, garantizando la vinculación real y efectiva con la comunidad maya para el registro como candidatas y candidatos por los partidos políticos; asimismo, garantizando la paridad horizontal, vertical y sustantiva para que los hombres y mujeres participen en un marco de equidad e igualdad. Los retos por venir consisten en la aplicación de mecanismos que permitan promover una representación política real de las comunidades mayas en los órganos de elección popular en nuestro estado, así como concientizar a los partidos políticos respecto a la importancia de pagar la deuda histórica con los pueblos originarios mediante una verdadera representación en la toma de decisiones públicas.



## I) NICARAGUA

# La tutela de los derechos políticos-electorales de los pueblos indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua

LOTTIE CUNNINGHAM WREN

### *Introducción*

Nicaragua dispone de un área de 130,244 km<sup>2</sup> y se divide en 15 departamentos y dos regiones autónomas; la región del Pacífico, con 15.2% del territorio, alberga al 57% de la población total, mientras que el 31% de pobladores lo hace en la región Centro Norte y solamente el 12% en la región del Caribe. El 8.2% de la población del país es indígena y afrodescendiente, que se concentra en las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica o Caribe,<sup>1</sup> las que abarcan 43.42% del territorio nacional y 11.43% de la población nacional, pero de mayor crecimiento demográfico debido a la inmigración interna. Característica fundamental de la Costa Caribe es su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe por la presencia de los pueblos indígenas Miskitu, Sumu/Mayangnas (Twahka, Panamahka, Ulwa), Rama y Afrodescendientes Creoles y Garífuna. Según el más reciente Censo de población y vivienda realizado en el año de 2005 en Nicaragua,<sup>2</sup> el 13% del total de la población del país se autoidentifica como perteneciente a una comunidad o pueblo indígena y en el Pacífico, Centro

---

<sup>1</sup> Artículo cuadragésimo séptimo - Modificaciones generales. En los artículos 11, 49, 89, 90, 121, 175, 181, 197, y en los nombres del Capítulo VI del Título IV y del Capítulo II del Título IX de la Constitución Política de la República de Nicaragua, donde se lee “Costa Atlántica” debe leerse “Costa Caribe”. Toda referencia a “Costa Atlántica” en la legislación, deberá leerse “Costa Caribe”. Asamblea Nacional. (10 de febrero de 2014). Ley 854, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua. [Ley 854 de 2014]. DO: No. 26.

<sup>2</sup> VIII Censo de Población y IV de Viviendas, Población Características Generales. Volumen I. Pág. 181. Nicaragua, Noviembre 2006. (En adelante Censo de Población y de Viviendas) Disponible en: <http://www.inide.gob.ni/censos2005/VolPoblacion/>

y Norte solamente 11,113 personas se consideran miembros de los Pueblos Indígenas: Nahoá-Nicarao; 15,240 Cacaopera-Matagalpa; 19,949 Xiu-Sutiava y 46,002 Chorotega-Nahua-Mange, y la OIT que muestran un número considerablemente mayor.<sup>3</sup>

### *Antecedentes*

Los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte de Nicaragua han venido sufriendo, desde la época colonial, de un arduo proceso de dominación y de una forzosa asimilación cultural, que actualmente se refleja principalmente en la negativa institucional al reconocimiento de su derechos a la autodeterminación o autonomía de conformidad a sus costumbres y tradiciones, así como a usurpación de la propiedad colectiva, redundando en el despojo de la mayor parte de sus tierras y territorios.

Los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de la Costa Caribe, en cambio, se gobernaron bajo un régimen de Autonomía Municipal hasta la incorporación de la entonces Mosquitia al territorio nacional en 1894;<sup>4</sup> y a diferencia de los pueblos indígenas del Pacífico, Centro y Norte, conservaron hasta la actualidad la mayor parte de sus territorios tradicionales y formas tradicionales de su organización social.

---

<sup>3</sup> Consejo Nacional de Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro Norte de Nicaragua. Características Socioculturales de los Pueblos Indígenas del Pacífico, Centro y Norte. Disponible en: <http://www.pueblosindigenaspcn.net/component/content/article/84-caracteristicas-socioculturales-de-los-pueblos-indigenas-del-pacifico-centro-y-norte.html>

<sup>4</sup> El gobierno nicaragüense de la época para legitimar la anexión de la entonces Reserva Mosquitia hizo que las autoridades militares convocaran a la Convención Misquita de 1894, que buscaba la ratificación de las autoridades de los pueblos indígenas y afrodescendientes al tratado de anexión. La Convención ha suscitado toda clase de comentarios por parte de los historiadores, poniendo en tela de juicio su validez jurídica, debido a que no fueron los líderes acreditados ante las comunidades indígenas los firmantes de la misma, ni se observaron los procedimientos legales requeridos. Hay acusaciones de que hubo intimidación, un traductor ineficiente, y que en la Convención se repartió alcohol, todo dirigido por los militares nicaragüenses. Rossbach, Lioba y Wunderich, Valter. Derechos Indígenas y Estado Nacional en Nicaragua: La Convención Mosquita de 1894. La Universidad; Revista de la Universidad Autónoma de Nicaragua, Managua. Vol.2- No.7 Julio-Diciembre 1993. Disponible en: <http://repositorio.uca.edu.ni/1736/>

En 1894, setenta y dos años después de haberse declarado la independencia de España, Nicaragua contando con el apoyo político, militar y diplomático de los Estados Unidos de América logró anexar, por medio de una ocupación militar a Bluefields, la Reserva Mosquitia al Estado nicaragüense, dando origen a la larga lucha de los Pueblos Originarios por reafirmar los derechos colectivos.

Estos acontecimientos suscitaron conflictos internos y controversias internacionales que ameritaron producir una serie de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales en forma de tratados, convenios, laudos y leyes, siendo uno de ellos el Tratado Harrison-Altamirano, suscrito en 1905<sup>5</sup> entre el gobierno de Nicaragua y la corona británica. Estos instrumentos en conjunto constituyen los antecedentes jurídicos del proyecto de autonomía comunitaria y de la propiedad de las tierras indígenas ancestrales.<sup>6</sup>

### *Marcos Legales*

La Constitución Política de Nicaragua arto. 5<sup>7</sup> y 89;<sup>8</sup> Ley No. 28 Estatuto de Autonomía de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y su Reglamento; la Ley de Lenguas y la Ley No. 445, Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa

---

<sup>5</sup> Para mayor información ver el texto del tratado. Disponible en: <http://sajurin.enriquebolanos.org/vega/docs/1905%20TRATADO%20relativo%20al%20territorio%20mosquitio.pdf>

<sup>6</sup> Para mayor información sobre los tratados y otros documentos históricos sobre la Costa Atlántica de Nicaragua ver: Juan L. Alegret. *Compilación Bibliográfica y Documental*. Instituto Juan XXIII. Universidad Centroamericana, UCA, Managua. <http://repositorio.uca.edu.ni/1745/1/Compilacon%20Bibliografica%20y%20Documental.pdf>

<sup>7</sup> El Estado reconoce la existencia de los pueblos originarios y afrodescendientes, que gozan de los derechos, deberes y garantías consignados en la Constitución y, en especial, los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales; así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute, todo de conformidad con la Ley. Para las comunidades de la Costa Caribe se establece el régimen de autonomía en la presente Constitución.

<sup>8</sup> Las comunidades de la Costa Caribe tienen el derecho de preservar y desarrollar su identidad cultural en la unidad nacional; dotarse de sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales conforme a sus tradiciones.

Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz, reconocen la existencia de los pueblos indígenas y comunidades étnicas y establecen un régimen especial de autonomía para los pueblos indígenas que habitan las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua.

El Estatuto de Autonomía establece dos regiones autónomas: 1) la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), ahora Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) y 2) la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS), ahora Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS), las cuales representan aproximadamente un 51% de la superficie territorial del Estado nicaragüense.

### *Formas de Elecciones del Consejo Regional de la Costa Caribe*

Con respecto a las elecciones en las Regiones Autónomas, el Estatuto de Autonomía en su capítulo II arto. 19,<sup>9</sup> arto. 20,<sup>10</sup> 21<sup>11</sup> y 22<sup>12</sup> establece sobre las formas de elecciones de los Consejos Regionales y el derecho del sufragio.

De acuerdo al Estatuto de la Ley de Autonomía, aprobada en 1987, los Consejos Regionales de la Costa Caribe (RACCN y RACCS) son

---

<sup>9</sup> Cada Consejo Regional estará compuesto por cuarenta y cinco Miembros elegidos por voto universal, igual, directo, libre y secreto, debiendo estar representadas todas las comunidades étnicas de la Región Autónoma respectiva, de acuerdo con el sistema que determine la Ley N°. 331, Ley Electoral.

<sup>10</sup> Serán también Miembros del Consejo Regional con voz y voto, los Diputados y Diputadas de la Asamblea Nacional de su correspondiente Región Autónoma.

<sup>11</sup> Para ser Miembro del Consejo Regional se requiere: haber nacido en la Costa Caribe o ser hijo de padre o madre nacido en la Región; haber cumplido veintiún años de edad; estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos y haber residido en la respectiva Región por lo menos un año inmediato anterior a las elecciones; los nicaragüenses de otras regiones deberán haber residido en la respectiva Región Autónoma al menos cinco años consecutivos inmediatamente anterior a la elección.

<sup>12</sup> Tendrán derecho a votar en la elección de Miembros del Consejo Regional todos aquellos ciudadanos que además de llenar los requisitos de la Ley N°. 331, Ley Electoral, tengan tres meses de residir en la Región respectiva con anterioridad a las elecciones, cuando sean nacidos en la misma o de padre o madre de la Región; o tener un año como mínimo de residir en la respectiva Región inmediatamente anterior a las elecciones, cuando sean nicaragüenses de otras regiones del país.

órganos colegiados conformados por 45 miembros, incluyendo los diputados regionales; su composición es multiétnica y su período es de cuatro años; entre sus miembros eligen una Junta Directiva y al Coordinador de Gobierno, quien encabeza las funciones ejecutivas que emanan del Consejo Regional. La representación de los pueblos indígenas y étnicos es un derecho contenido en el Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral. La legislación estipula que los Consejos Regionales y sus órganos deben estar compuestos de forma que aseguren la pluralidad étnica, independientemente si el pueblo indígena o grupo étnico está compuesto de 0.01% de la población de las Regiones de la Costa Caribe. Para asegurar dicha pluralidad se establecen 15 circunscripciones electorales en cada Región Autónoma, en las cuales deben elegirse tres concejales de listas presentadas por los partidos políticos.

En el caso de la Región Autónoma de la Costa Caribe Sur (RACCS), la ley indica que en 6 de las 15 circunscripciones, la persona que debe encabezar la lista de los candidatos debe pertenecer a uno de los Pueblos Indígenas o Grupos étnicos de la Región. En el caso de la Región Autónoma de la Costa Caribe Norte (RACCN) son 4 circunscripciones que deben estar encabezadas por representantes de los pueblos indígenas o grupos étnicos. Mediante este procedimiento la legislación asegura la inclusión de los pueblos indígenas o grupos étnicos; de esta manera obliga a los partidos políticos a incluirlos. En las elecciones del consejo regional participan los partidos políticos nacionales y partidos políticos regionales y esto ha venido cerrando los espacios de participación política de los pueblos indígenas, por la ausencia de un mecanismo sencillo que tome en cuenta las formas de elecciones tradicionales de los pueblos indígenas.

Por otro lado, en las recientes elecciones autónomas de dos mil diecinueve la participación de población indígena y étnica ha disminuido por el 95.5% de concejales que pertenecen a partidos políticos nacionales y solo 4.5% pertenecen al partido político regional indígena.

Debemos señalar que la elección de las y los miembros de los Consejos Regionales Autónomos en la RACCN y RACCS constituye uno de los principales instrumentos para el ejercicio efectivo de una democracia multiétnica e intercultural en la Costa Caribe de Nica-

ragua y constituye un elemento fundamental para la consolidación del proceso de Autonomía regional. Sin embargo, el interés de la población por ejercer este derecho ha mermado considerablemente en las últimas elecciones, siendo las/los jóvenes y mujeres indígenas el principal grupo que no participa. Hay factores objetivos que influyen en esta situación, entre los que se mencionan la histórica exclusión y marginación de la Costa Caribe de los planes de desarrollo nacional, la carencia de partidas de nacimiento, cédulas de identidad, las distancias entre hogares y centros de votación, la desactualización del padrón electoral, entre otros. Además, las razones claves de la baja participación se ubican en el desencanto que la población tiene en relación al funcionamiento de las autoridades regionales, la selección de candidatos basados en criterios de obediencia partidaria en lugar de mérito personal y profesional, así como los reiterados señalamientos de fraude electoral.

Por otro lado, es importante señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH de la OEA) en el año dos mil cinco emitió una Sentencia a favor del partido político indígena YATAMA vs Estado de Nicaragua. Consideró que el Estado violó los derechos políticos y el derecho a la igualdad ante la ley, consagrados en el artículo 23 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos en perjuicio de los candidatos propuestos por el partido político indígena YATAMA para participar en las elecciones municipales del dos mil, debido a que el Consejo Supremo Electoral impidió al partido YATAMA participar en las elecciones municipales de ese año. La sentencia de la Corte IDH exige al Estado de Nicaragua reformar la ley electoral:

“El Estado debe reformar la regulación de los requisitos dispuestos en la Ley Electoral No. 331 de 2000 declarados violatorios de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y adoptar, en un plazo razonable, las medidas necesarias para que los miembros de las comunidades indígenas y étnicas puedan participar en los procesos electorales en forma efectiva y tomando en cuenta sus tradiciones, usos y costumbres, en los términos del párrafo 259 de la presente Sentencia”.

Esta Sentencia favorable de la Corte IDH de la OEA marcó un precedente, no sólo para los pueblos indígenas de Nicaragua, sino también para todos los pueblos indígenas de América Latina; sin embargo, aun teniendo estos reconocimientos de los derechos políticos a

favor de los Pueblos Indígenas, el Estado de Nicaragua hasta la fecha no ha implementado la Sentencia del Caso Yatama vs Estado de Nicaragua; aunque ha reformado la ley electoral, no ha incorporado lo ordenado por la Corte IDH, demostrando de esa manera la falta de voluntad política para cumplir con sus compromisos en materia de derechos humanos de los Pueblos Indígenas.

### *Formas de elecciones de autoridades comunales y territoriales*

La ley No. 445 Ley del Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos de Bocay, Coco, Indio y Maíz establece en los arto. 5,<sup>13</sup> arto. 6<sup>14</sup> y arto. 7<sup>15</sup> sobre las elecciones de las autoridades comunales que deben realizarse de acuerdo a sus costumbres y tradiciones.

Además la ley No. 445 en su arto. 8<sup>16</sup> y arto. 9<sup>17</sup> determina sobre las autoridades territoriales.

---

<sup>13</sup> Las autoridades comunales son órganos de administración y de gobierno tradicional que representan a las comunidades que las eligen de acuerdo a sus costumbres y tradiciones. Las autoridades territoriales son órganos de administración de la unidad territorial a la cual representan legalmente.

<sup>14</sup> Las elecciones, reelecciones, destituciones y períodos de mandato de las autoridades comunales y territoriales, se harán de acuerdo a las costumbres y procedimientos tradicionales de las comunidades indígenas y comunidades étnicas.

<sup>15</sup> Las elecciones de las autoridades comunales se llevarán a cabo con la presencia de un miembro de las autoridades territoriales, donde existieren, y un representante del Consejo Regional respectivo, quien certificará la elección de la autoridad correspondiente.

<sup>16</sup> Las elecciones de las autoridades territoriales se llevarán a cabo por lo menos con la presencia de un representante del Consejo Regional Autónomo correspondiente; como testigo comisionado para tal efecto por la Junta Directiva del Consejo Regional, emitirá la debida certificación en un plazo no mayor de ocho días posteriores a la elección. En caso de ausencia de la Autoridad señalada, la asamblea territorial remitirá el acta de elección al Consejo Regional para su registro y certificación. En caso de que el Secretario no extienda la Certificación en el plazo señalado, la deberá extender de mero derecho el Presidente del Consejo Regional correspondiente.

<sup>17</sup> Cada Consejo Regional Autónomo deberá llevar un registro actualizado de las autoridades comunales y territoriales electas. Para tal efecto, capacitará a un funcionario responsable del registro, el que deberá, al menos, dominar dos idiomas de las regiones. En el caso de las autoridades regionales, fuera de las regiones

Los pueblos indígenas de las Regiones Autónomas se organizan en base a sus costumbres, usos, tradiciones y necesidades específicas. Dentro de su forma de organización, existen autoridades comunales y territoriales. A las autoridades comunales les corresponde la representación legal de su respectiva comunidad y están constituidas por una Asamblea Comunal, que es la máxima autoridad, y la constituyen los miembros de la comunidad, quienes se congregan para las tomas de decisiones sobre asuntos que son de interés comunitario, de conformidad con sus costumbres y tradiciones. Asimismo, son autoridades comunales el Consejo de Ancianos, que es una entidad colegiada de consulta, formada por ancianos líderes que por su experiencia y sabiduría aconsejan y orientan a las otras autoridades. El síndico también es una autoridad comunal que es elegido por la Asamblea Comunal y su principal función es representar a la comunidad en torno a los bosques, ríos, océanos y tierras comunales. El Wihta (Juez Comunal), que también es elegido por la Asamblea Comunal, tiene la función de velar por los asuntos de orden social y político, vinculados indirectamente a la policía y la justicia ordinaria. Cada comunidad define qué autoridad comunal la representa legalmente. La Autoridad Territorial es la autoridad intercomunal, electa en asamblea de autoridades comunales tradicionales, que representa a un conjunto de comunidades indígenas o étnicas que forman una unidad territorial.

Los pueblos indígenas han conservado sus propias formas de identidad cultural, lingüística, organizativas y formas de elecciones de sus autoridades tradicionales. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento, en la práctica los cambios no han sido sustanciales. Debemos señalar que persiste un absoluto desbalance representativo debido a que los Pueblos Indígenas participan en desigualdad de condiciones en medio de un marco de violaciones a sus derechos colectivos reconocidos internacionalmente como son la libre determinación, el consentimiento libre, previo e informado, derecho al veto y a la participación plena y efectiva; en comparación con las instituciones del Estado de Nicaragua, la cooperación internacional y la iniciativa privada.

---

autónomas será un representante del Consejo Regional quien comparezca a las elecciones.

El Estado de Nicaragua ha incurrido por acción y omisión en violaciones al derecho de autonomía de los pueblos indígenas, principalmente por medio de la creación de gobiernos paralelos sumisos a los intereses del partido del gobierno actual, así como por medio de las municipalidades en las áreas geográficas en las que se encuentran estos pueblos. Una vez debilitadas las estructuras tradicionales, funcionarios públicos y miembros del partido en el gobierno crean estructuras que debilitan al liderazgo tradicional comunal y territorial.

Esta situación se ve agravada frente a la falta de reconocimiento oficial de nuestras autoridades tradicionales. El Estado ha promovido el nombramiento de personas no electas por la comunidad conforme al proceso para ello, como autoridades formales, ocasionando división y conflicto dentro de nuestros pueblos. Esto también genera que las autoridades de los pueblos indígenas que han sido elegidas no cuenten con acreditación oficial y no puedan realizar acciones formales en nombre de sus comunidades para atender los múltiples problemas que se viven en las comunidades, incluida la violencia.

Desde el año 2015 han existido e intensificado diversas irregularidades e intromisiones en las elecciones y representación de autoridades tradicionales de los pueblos indígenas. Estas acciones han sido realizadas o validadas por autoridades estatales y grupos afines a las mismas. Resulta claro que las mismas han sido realizadas como formas para reprimir los reclamos legítimos de los pueblos indígenas en la defensa de sus derechos humanos colectivos, particularmente el respeto a su autodeterminación y territorio.

Se ha observado con preocupación cómo las autoridades regionales han intervenido directamente en los procesos de elecciones y nombramiento de por lo menos el 90% de los gobiernos territoriales, creando gobiernos paralelos afines al gobierno de Nicaragua.

Actualmente, las autoridades del Estado de Nicaragua han emprendido una serie de acciones para intervenir en las elecciones y estructuras de las autoridades territoriales y comunales, irrespetando las formas de elecciones de las comunidades indígenas de acuerdo a sus costumbres y tradiciones, así como el derecho a decidir sobre sus asuntos locales; en muchas ocasiones esta situación crea violencia entre los comunitarios/as dentro de las comunidades.

Las autoridades tradicionales mayormente afectadas por estas acciones son las de la comunidad indígena de Kamla Territorio Twi Yahbra, del Municipio de Puerto Cabezas de la Región Autónoma de la Costa Caribe, como es el caso del incidente ocurrido el día veintiséis de junio del dos mil diecinueve, donde la defensora indígena de derechos humanos, la Señora Marcela Inés Posta Simons, fue golpeada de forma violenta, causándole fracturas en el brazo y la pérdida de un ojo. Asimismo, cuatro indígenas más fueron golpeados y lesionados por un grupo de personas afines al gobierno ante la injerencia en las elecciones de las autoridades tradicionales de la comunidad indígena por parte de las autoridades regionales del Estado de Nicaragua.

Para ilustrar esta preocupación, a continuación el testimonio de la Sra. Marcela Inés Posta Simons sobre los hechos:

Soy defensora de los derechos humanos colectivos de los pueblos indígenas, afiliada con la organización el Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN) y Concejal Municipal del municipio de Puerto Cabezas, originaria de la comunidad indígena de Kamla.

A raíz de los conflictos de las elecciones que surgen el día veintiséis de mayo del año dos mil diecinueve, a petición de mi comunidad Kamla y en mi calidad de defensora de derechos indígenas, a partir de esa fecha he venido dando acompañamiento a las autoridades tradicionales de la comunidad Kamla en su proceso de elección de los gobiernos comunales, como se establece en la Ley No. 445 (Ley de Régimen de Propiedad Comunal), a pesar de haber sido amenazada por parte de los funcionarios del gobierno y simpatizantes del partido del Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN.

Los hechos que han dado lugar hasta el día de hoy y el motivo por el cual he brindado mi acompañamiento a la Comunidad, es debido a que las autoridades regionales (el Coordinador del Gobierno y miembros del Consejo Regional RACCN) han violado los derechos de la Comunidad Indígena de Kamla, alterando los procedimientos de elecciones establecidos en la normativa de la comunidad y sin el consentimiento de la mayoría de la población han otorgado la certificación de forma ilegal a nuevas autoridades de esta comunidad a un grupo de personas afines al partido del gobierno del FSLN.

Ante estas violaciones a los derechos de la Comunidad de Kamla, recurrí a las diferentes instancias de las autoridades gubernamentales y no gubernamentales (Presidenta del Consejo Regional, Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense, URAC-CAN, Jefe de la Policía Nacional de la Costa Caribe Norte, medios de comunicación radiales comunitarios, redes sociales), denunciando estos hechos violatorios a los derechos de la comunidad, con la finalidad de encontrar una solución pacífica al asunto y evitar que suceda la misma situación de represión y violencia que conocemos a nivel nacional, en donde los jóvenes han perdido su vida y libertad injustamente por defender sus derechos que, como todo nicaragüense, tenemos establecidos en la legislación; sin pensar que el día veintiséis de junio del dos mil diecinueve fuera agredida brutalmente por parte de los grupos afines al gobierno y que estas acciones se dieran por orientación de las autoridades regionales.

Además, quiero informar que en el día seis de junio del corriente año, en una reunión que se sostuvo en las oficinas del Consejo Regional RACCN con la presencia de autoridades regionales y la Policía Nacional, con el propósito de abordar la situación sobre la falta de legitimidad del proceso de elección de autoridades tradicionales realizado el día veintiséis de mayo del dos mil diecinueve, en donde un funcionario del Gobierno Regional, quien labora como director ejecutivo del Gobernador Regional, expresó frente a las otras autoridades que se encontraban presentes: *“te voy a matar porque te crees muy mujer para meterte en todo, sepa quién está en el poder en estos momentos por lo tanto si te pasa algo no habrá nadie quien te defienda y quedará en la impunidad, la policía nacional está jugando con ustedes que no los saca a la fuerza de la protesta, yo voy a meter turbas y al frente de ellos estaré yo”*; en esta reunión estuvieron presentes varios concejales regionales y el asesor de la policía nacional del Municipio de Puerto Cabezas; posteriormente se concluyó la reunión, donde no se llegó a ningún acuerdo.

De esta manera, el día lunes veinticuatro de junio del dos mil diecinueve, los/as comunitarios/as de la comunidad indígena de Kamla acordaron iniciar la protesta a partir de las cinco de la madrugada, cerrando la vía de acceso de la carretera que va del “retén hacia la comunidad de Kamla, por ende el acceso a la Universidad”. La protesta tenía como propósito exigir a las autoridades del consejo regional

cancelar el nombramiento ilegal extendido por ellos a las personas que fueron electos por el voto popular de la comunidad de Kamla. La protesta continuó por tres días, seguidamente hasta el día veintiséis de junio del dos mil diecinueve a las cuatro de la madrugada; fuimos atacados por un grupo de personas afines del gobierno, donde se produjo un enfrentamiento con armas blancas (machete), palos y armas de fuego (rifles, morteros), resultando gravemente heridos cuatro comunitarios, incluyendo mi persona, donde me fracturaron mi brazo y perdí uno de mis ojos. Hago énfasis en el actuar de la policía nacional, ya que desde el inicio de este conflicto con respecto al irrespeto sobre los derechos a elegir nuestras autoridades tradicionales sin la injerencia del Estado de Nicaragua y terceros; estos policías han mantenido una actitud pasiva de no intervención en los asuntos de esta comunidad, incluyendo el día de la grave violencia se encontraban varios oficiales de la policía nacional en el “retén de Kamla”, quienes expresaron que no tenían orientaciones de intervenir en el asunto y se mantuvieron al margen de todos los hechos del ataque que estaba ocurriendo, del que tenían pleno conocimiento.

Para finalizar, expreso que mi actuar, en calidad ya sea de defensora de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y concejal municipal, siempre ha sido para defender los derechos de mi comunidad, apegado a las leyes existentes y que existe un precedente que previo a estos hechos violentos donde recurrí ante diferentes instancias en busca de una solución pacífica, que en respuesta obtuvimos estos ataques violentos que han puesto en riesgo mi vida e integridad física; de igual manera a mis hermanos/as indígenas que lucharon a mi lado. No es posible que para que exista un reconocimiento a nuestro derechos políticos deba de haber derramamiento de sangre. Por lo que pido justicia para mi comunidad y mi persona.

En conclusión, un aspecto esencial del derecho político de los pueblos indígenas es la elección de las autoridades tradicionales y la forma de organización social de las mismas para garantizar su autodeterminación. Este derecho no ha sido respetado ni protegido por el Estado de Nicaragua, pues ha intervenido directamente en las elecciones de las autoridades tradicionales, creando estructuras paralelas; esta situación es grave debido a que actualmente existe en el país un contexto sociopolítico que ha incrementado la violencia y las amenazas a los territorios y recursos naturales de los pueblos indígenas,

por lo que hoy más que nunca, las formas de gobierno de los pueblos indígenas deben ser respetadas.



## J) PARAGUAY

# Paraguay: obstáculos para la participación electoral de los pueblos indígenas

SARA MABEL VILLALBA

### *Introducción*

El Paraguay es un país pluricultural. Además de la población paraguaya, viven 19 pueblos indígenas. Este carácter de pluricultural incluso está reconocido en la Constitución Nacional. Sin embargo, no existen normativas ni medidas institucionales específicas que fomenten e impulsen la inserción real de los pueblos indígenas en el ámbito político. Actualmente, ningún indígena ocupa un cargo electivo a nivel nacional y son muy escasas las autoridades electas en el nivel regional, incluso en los departamentos con mayor población indígena. Por tanto, se genera una marcada subrepresentación de hombres y mujeres indígenas en cargos electivos en todos los niveles (nacional, departamental y municipal).

En este ensayo se aborda la situación de la participación electoral indígena en Paraguay. Se enfatiza en las limitaciones y obstáculos para el pleno ejercicio de sus derechos políticos para ejercer su derecho a elegir y ser elegido. Se argumenta que la exclusión generalizada de los pueblos indígenas en diferentes áreas se replica en el ámbito electoral. La idea de partida es que la desigualdad económica en las sociedades también se repite en el sistema político.

Luego del golpe contra la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), durante el proceso de transición a la democracia, el Estado paraguayo suscribió acuerdos internacionales referentes a los derechos humanos y específicamente a los derechos indígenas. Sin embargo, a pesar de este reconocimiento constitucional y de la legislación favorable en general, persiste la exclusión socioeconómica que afecta a toda la población indígena del país y que se traduce en indicadores de pobreza y acceso nulo o limitado a servicios públicos.

En primer término, en este texto se esboza un panorama general del sistema electoral en Paraguay y sus principales funciones y auto-

ridades y las formas de elección. Además, se presenta brevemente el marco electoral general en el país.

En una segunda parte se indican las características generales de la población indígena en Paraguay, incluyendo datos poblacionales y geográficos de cada uno de los 19 pueblos. También, se presentan las cifras referentes a tenencia de tierra, acceso a recursos naturales y otros indicadores que evidencian un estado general de exclusión de los pueblos indígenas en todo el país. También se examina el marco legal vigente para la participación indígena y de manera específica para la participación electoral.

Posteriormente, se analizarán, de manera exhaustiva, los desafíos para la participación de los pueblos indígenas en procesos electorales, específicamente los principales obstáculos institucionales y legales para el voto indígena y para las postulaciones y elecciones de candidatos indígenas.

### *1. Aproximación al sistema electoral paraguayo*

El actual sistema electoral de Paraguay se origina con la Constitución de 1992. Las autoridades son elegidas en forma directa en dos períodos electorales. En el período general se vota para elegir al presidente y vicepresidente de la República, integrantes de la Cámara de Senadores (45 senadores titulares y 30 suplentes), de la Cámara de Diputados (80 distribuidos por departamento), 17 gobernadores (uno por departamento), miembros del Parlamento del MERCOSUR (18 parlamentarios) e integrantes de las Juntas Departamentales. En el período municipal se elige a los intendentes municipales y los miembros de las Juntas Municipales.

Para la elección de los cargos ejecutivos (nacional, departamental y municipal) se emplea el sistema mayoritario y para los cargos legislativos se utiliza el sistema proporcional, con la fórmula D'Hondt.

En mayo de 2019 se aprobó la Ley 6318/19 de Desbloqueo, que estableció que la elección de convencionales constituyentes, senadores, diputados, parlamentarios del MERCOSUR, miembros de Juntas Departamentales y concejales municipales se llevarán a cabo por medio de listas cerradas y desbloqueadas, con lo cual se incluye el voto preferente.

Los partidos y movimientos políticos están obligados a realizar elecciones internas para elegir candidaturas. Los partidos caducan legalmente si no realizan elecciones internas por dos períodos consecutivos.

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

El Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) se constituye en la autoridad suprema en materia electoral. Tiene a su cargo la dirección y fiscalización del registro electoral y la administración de los recursos electorales asignados por el Presupuesto General de la Nación.<sup>1</sup> Es un órgano autónomo dentro de la estructura del Poder Judicial y está conformado por tres ministros electorales, designados por la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo de una terna remitida por el Consejo de la Magistratura. Entre sus principales funciones figuran: convocar a elecciones nacionales y municipales, proclamar a las autoridades en elecciones nacionales, entender en los recursos interpuestos contra resoluciones de los Tribunales Electorales, dictar reglamentos y nombrar funcionarios.

Además del Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Justicia Electoral está integrado por: los Tribunales Electorales, los Juzgados Electorales, las Fiscalías Electorales, la Dirección del Registro Electoral y los demás organismos auxiliares.

**Tabla N° 1. Marco legal electoral en Paraguay**

Instrumento	Contenido
Constitución Nacional	Incluye artículos sobre los derechos y deberes políticos, competencia e integración de la Justicia Electoral y sobre el Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

<sup>1</sup> [https://tsje.gov.py/preguntas\\_frecuentes/](https://tsje.gov.py/preguntas_frecuentes/)

Instrumento	Contenido
Ley N° 834/96 “Que establece el Código Electoral Paraguayo”	Regula las normas relativas para la elección de autoridades nacionales, departamentales y municipales. Regula el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos y mecanismos de democracia directa (referéndum e iniciativa popular).
Ley 635/95 “Que reglamenta la Justicia Electoral”.	Establece funciones, competencias y composiciones de los diferentes organismos de la Justicia Electoral
Leyes modificatorias	Modifican artículos o incisos de las leyes mencionadas.
Resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral	Se refieren a diversos temas de administración electoral

*Fuente:* Elaboración propia

## 2. Pueblos indígenas en Paraguay

La población indígena en Paraguay asciende a 122,461 personas, de acuerdo con la última Encuesta Permanente de Hogares de 2017. Son 19 pueblos indígenas, agrupados en cinco familias lingüísticas.

**Tabla 2. Población indígena en Paraguay**

Familia lingüística	Pueblo	Población
Guaraní	Guaraní Occidental	3,587
	Aché	1,884
	Mbya Guaraní	20,546
	Ava Guaraní	17,921
	Pa'i Tavyterä	15,494
	Guaraní Ñandeva	2,470
Mataco Mataguayo	Nivaclé	14,768
	Manjui	582
	Maká	1,888

Familia lingüística	Pueblo	Población
Zamuco	Ayoreo	2,461
	Ybytosó	1,915
	Tomaráho	152
Lengua Maskoy	Toba Maskoy	2,072
	Enxet Sur	8,167
	Enlhet Norte	7,284
	Guaná	393
	Angaité	5,992
	Sanapaná	2,866
Guaicurú	Toba Qom	1,939

*Fuente:* III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas

En cuanto a su distribución demográfica, en la Región Occidental del país se registra un elevado porcentaje de población indígena. En los departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes, la población indígena es del 40%, el 37% y el 24% respectivamente, según datos del III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas de 2012. En la Región Oriental existen minorías significativas de población indígena en los departamentos de Amambay (12.1%), Canindeyú (11.1%) y Caaguazú (8%).

La situación de pobreza afecta a 81,016 personas, 66% del total de población indígena y la pobreza extrema a 42,145 personas, un 34% del total. Una de las causantes de esta situación constituye el despojo o la falta de acceso y control sobre sus tierras, territorios y recursos naturales, que ha implicado la pérdida de sus medios y modos de vida sin proporcionarles a cambio acceso al sistema económico general (ONU, 2015).

La falta de tierra afecta a casi todos los pueblos indígenas en el Paraguay. De acuerdo con el censo indígena de 2012, son 134 comunidades, de un total de 493, las que no cuentan con tierra propia. Además, 47 comunidades tienen problemas con relación al alquiler de sus tierras a terceros (para cultivos extensivos, pastura y extracción de madera y producción de carbón), 42 denunciaron apropiación indebida de sus tierras por parte de empresarios y 31 por invasión de

campesinos. Además, 23 comunidades tienen dificultades con superposición de títulos de propiedad. Estos problemas se reportan principalmente en los departamentos de Canindeyú, Caaguazú y Amambay, en la Región Oriental.

La raíz del problema constituye la usurpación de territorio indígena de hace siglos. Entre los años 1881 y 1914 el equivalente al 64% de la superficie del territorio paraguayo fue transferido a propietarios privados y luego se intensificó en la década del '60 con la construcción de rutas y de la represa hidroeléctrica Itaipú (Meliá, 2011, p. 328; Barreto, 2013, p. 17-19; Guereña y Rojas, 2016, p. 13).

Las políticas estatales de restitución de tierras a los indígenas se han limitado a extensiones mínimas y el procedimiento de titulación de tierras resulta burocrático, inaccesible y lento (ONU, 2015, p. 3; Bogado et al, 2016, p. 3).

El despojo territorial también ha influido en la migración de los pueblos indígenas desde zonas rurales hacia las zonas urbanas en varios departamentos del país, lo cual se ha agudizado en la última década. Si bien no existen cifras oficiales más recientes, el Censo de 2012 indica que la distribución de la población indígena en la zona urbana asciende a 9,858 personas, equivalente al 8.7% de la población total del país, mientras en el área rural es 103,396, con un 91.3%.

El nivel de educación formal se constituye en uno de los factores de desigualdad entre la población indígena y no indígena del Paraguay. El porcentaje de analfabetismo en adultos es del 33.5%. El promedio de años de educación es apenas del 3.39%, de las mujeres solo tienen un promedio de 2.74% y los varones 4.07%. En cuanto a los niños y adolescentes, el 11% no asisten a ninguna institución de enseñanza formal. Esta situación se agrava en los adolescentes de 15 a 17 años, de los cuales casi el 50% no asiste a ningún centro de enseñanza formal.

Con respecto al área de salud, solo el 3.54% accede al seguro social y el 85% del total de la población indígena no posee seguro de salud de ningún tipo. En cuanto a su acceso a servicios básicos, el 40% no tiene acceso a la provisión de energía eléctrica, el 30% cuenta con agua potable y el 96% no cuenta con servicios sanitarios (pozo ciego o cámara séptica).

Asimismo, el acceso a medios de comunicación es limitado por cuanto solamente el 31% de la población total posee televisor, el 54% cuenta con aparato de radio. Apenas un 0.8% cuenta con acceso permanente a internet, el 8% utilizó alguna vez este servicio y el 92% no lo ha utilizado nunca.

### *3. Marco legal e institucional para la participación indígena*

Debido a múltiples causas, en las tres últimas décadas se consolidó un marco legal internacional que incluyó el reconocimiento y la protección de una serie de derechos indígenas. En este contexto fueron elaboradas y promulgadas constituciones nacionales de carácter multicultural en varios países.<sup>2</sup>

En esta línea, el marco legal paraguayo también incluyó los derechos indígenas. En la Constitución Nacional de 1992 fue incluido el Capítulo V De los pueblos indígenas que comprende seis artículos (62 al 67). El artículo 62 señala que se “reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo”. Además, la Constitución Nacional reconoce los derechos de preservación de la identidad étnica, sistemas de organización, la propiedad comunitaria de la tierra, el derecho consuetudinario, la participación, la exoneración de la prestación de servicio militar, social y civil.<sup>3</sup>

Específicamente, con relación a la participación de los pueblos indígenas, en su artículo 65 la Carta Magna establece que “se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica,

---

<sup>2</sup> Las constituciones son consideradas multiculturales cuando reconocen una serie de derechos de los pueblos indígenas. Por tanto, en los documentos se han introducido valores como diversidad, inclusión, entre otros, que a su vez implican la transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad (Van Cott, 2002; Martí y Villalba, 2012).

<sup>3</sup> Este capítulo fue incluido debido a la presión de los indígenas que reclamaron su participación en la Convención Nacional Constituyente. Finalmente, pudieron participar cuatro indígenas (dos representantes de la Región Oriental y dos de la Occidental) en carácter de observadores y consultores. Los indígenas contaron con la ayuda de un Grupo de Apoyo conformado por el Equipo Nacional de Misiones (ENM) (de la Iglesia Católica), la Misión de Amistad y la Universidad Católica (Kowalski 1992, 99, 101).

social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales”.

Los derechos humanos son interdependientes y están relacionados entre sí. Por ende, el derecho a la participación política se encuentra estrechamente vinculado a los demás derechos políticos en general y a los derechos indígenas. A continuación, en la Tabla N° 3 se incluyen los principales instrumentos legales en Paraguay con respecto al derecho de los pueblos indígenas a la participación.

**Tabla 3. Régimen legal del derecho a la participación política de los pueblos indígenas en Paraguay**

Instrumento	Carácter	Año
Constitución Nacional.	Vinculante	1992
Ley 904/81 Estatuto de las Comunidades Indígenas.	Vinculante	1981
Ley N° 05/92 Que aprueba la adhesión de la República al “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, adoptados durante el XXI período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la ciudad de Nueva York el 16 de diciembre 1966.	Vinculante	1992
Ley No. 2128/92 Que aprueba la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación racial.	Vinculante	1992
Ley 234/93 Que ratifica por parte del gobierno paraguayo el Convenio 169 de la OIT.	Vinculante	1993
“Protocolo para el proceso de consulta y consentimiento libre, previo e informado con los pueblos indígenas que habitan en el Paraguay”.	Vinculante	2018

*Fuente:* Elaboración propia

Como puede notarse, la legislación en general es significativamente favorable a la participación política indígena. Sin embargo, en la práctica son escasos los espacios institucionales reales para dicha participación, además de que la situación de exclusión generalizada de los pueblos indígenas constituye un obstáculo en sí mismo.

De hecho, que en una sociedad los miembros tengan derecho de participar, no implica que tengan condiciones. Al respecto, Przeworski (2019, p. 135-136) señala que “incluso cuando tienen iguales de-

rechos algunas personas pueden carecer de las condiciones materiales necesarias para participar en política”. Además, el autor recalca que en una sociedad desigual a nivel económico y social no es posible la igualdad política efectiva.

#### *4. Participación electoral indígena en Paraguay*

La participación electoral constituye una de las dimensiones de la participación política y usualmente es analizada desde la perspectiva occidental de la democracia representativa. Al respecto, se registra una significativa sub-representación de los pueblos indígenas en cargos electivos en Paraguay. Esto significa que ningún indígena ha sido elegido nunca en un cargo de nivel nacional ni en el Poder Ejecutivo ni en el Congreso.<sup>4</sup> Tampoco ha sido gobernador de ningún departamento y en escasas ocasiones han ocupado cargos en las juntas departamentales o municipales.

La exclusión de los pueblos indígenas en Paraguay se registra en los diferentes espacios de la sociedad. El ámbito electoral no es una excepción. Los indígenas no poseen las mismas oportunidades para acceder a cargos electivos por diversas razones (Vera, 2018, p. 69; Villalba, 2018, p. 60-61).

En efecto, la igualdad política formal no resulta suficiente para generar equidad en la incidencia real sobre los resultados de los procesos electorales. “La influencia política efectiva depende de los recursos que las personas traen consigo a la vida política” (Przeworski, 2019, p. 184).

Si bien en varias elecciones municipales y generales han participado indígenas como candidatos de partidos políticos e incluso han sido electos, la relación con estas nucleaciones continúa siendo marginal, más allá de las relaciones circunstanciales que puedan tejerse entre políticos e indígenas. En general, los partidos políticos recurren a los pueblos indígenas en épocas de elecciones y con la utilización de estrategias de cooptación o clientelismo. Esta situación se registra

---

<sup>4</sup> Una excepción fue el indígena del pueblo Enlhet, René Ramírez, del departamento de Presidente Hayes, electo convencional constituyente en representación del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) en 1991 (Harder Host, 2001, p. 135).

en todos los departamentos con población indígena (Villalba, 2007; Soto, 2014, p. 17-18).

Asimismo, en las elecciones municipales de 2015 se presentaron tres movimientos indígenas propios para pugnar por cargos en las Juntas municipales de algunos distritos del departamento de Presidente Hayes.

Por primera vez, en las elecciones generales de 2018 participó el Movimiento Político Indígena Plurinacional del Paraguay (MPIP), que se constituyó en el primer movimiento político indígena que participó de manera autónoma (esto es sin el auspicio de otro partido) en comicios nacionales. La lista estuvo encabezada por un indígena del pueblo Mbya Guaraní, quien aspiró a convertirse en el primer senador indígena en el país. También se presentaron listas de candidatos para: la Cámara de Senadores, el Parlamento del Mercosur (Parlasur), la Cámara de Diputados (por Capital y los departamentos Central, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Alto Paraná), las Juntas Departamentales de Central, Alto Paraná, Itapúa y Boquerón y la Gobernación de Alto Paraná.

La lista para la Cámara de Senadores obtuvo 25,000 votos, pero no consiguieron el ingreso de ningún integrante, tampoco en los demás cargos postulados.

##### *5. Desafíos para la participación indígena en procesos electorales*

Se pueden mencionar limitaciones de tipo legal-institucional que obstaculizan la plena vigencia del derecho al sufragio en sus dos dimensiones: activa y pasiva. Estas barreras se refieren a situaciones desfavorables que dificultan o incluso impiden la participación indígena y que pueden ser paliadas o evitadas con arreglos institucionales o con reformas legales, especialmente relacionadas con el régimen electoral. Actualmente, en Paraguay los pueblos indígenas deben enfrentar barreras en cada una de las etapas del ciclo electoral (pre elección, elección y post elección).

**Tabla N° 4. Limitaciones legales e institucionales para la participación electoral indígena**

<b>Sufragio activo (posibilidad de elegir)</b>	<b>Sufragio pasivo (posibilidad de ser elegido)</b>
Insuficiencia de procedimientos de cedulaación	Ausencia de legislación diferenciada y de mecanismos especiales
Concentración de locales de votación y dificultad de acceso	Obstáculos para el ingreso al sistema de competición
	Escasa o nula representación para el control de mesas de votación

*Fuente:* Elaboración propia

a) Insuficientes procedimientos de cedulación

En Paraguay, la cédula de identidad es indispensable para ejercer el derecho al voto. Mediante la posesión de este documento, las personas pueden inscribirse en el Registro Cívico Permanente para poder votar en elecciones municipales y nacionales.

El último Censo Indígena de 2012 estima que 36.187 personas (cerca del 30%) del total de población indígena en Paraguay no contaban con cédula de identidad (DGEEC, 2012, p. 255). De este grupo, el 4% de jóvenes no posee documento. Igualmente, el informe de la Relatora de la ONU sobre Derechos Indígenas señalaba que “subsisten todavía problemas con la provisión de documentos nacionales de identidad a los indígenas” (ONU, 2015, p. 8).

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

b) Concentración de locales de votación y dificultad de acceso de electores

La mayoría de las comunidades indígenas en Paraguay se encuentran situadas en territorios alejados de las rutas principales. Además, el transporte público en muchas zonas rurales es limitado. Por tanto,

los indígenas deben invertir varias horas únicamente para el traslado, además de gastos de pasaje, alimentos o incluso alojamientos en algunos casos. Una de las causas de este obstáculo es que en Paraguay los sitios de votación no tienen una localización especial considerando las características de la población indígena (López, 2015, p. 19).

La mencionada situación se registra principalmente en los departamentos de la Región Occidental, a pesar de que en varios distritos de la zona existe mayor concentración de población indígena. Por ejemplo, en las últimas elecciones generales de 2018 fue habilitado solamente un local de votación indígena en la comunidad La Esperanza, en el distrito de General Bruguez, departamento de Presidente Hayes.

### c) Obstáculos para ingreso al sistema de competición

La formación de partidos y movimientos políticos en Paraguay requiere ingentes requisitos para su formación y competencia en las elecciones. Además, todos los trámites pertinentes deben ser realizados de manera centralizada en el Tribunal Electoral de la Capital, lo cual conlleva necesidad de recursos humanos y económicos. Además, en Paraguay el Código Electoral no permite la formación de partidos regionales.

La situación mencionada obstaculiza que los pueblos indígenas puedan formar partidos propios y por tanto limita su participación electoral. En varios países, dichos partidos se han establecido a nivel local o regional y luego se proyectaron a nivel nacional (Van Cott, 2003, p. 34).

De hecho, uno de los principales obstáculos mencionados por los candidatos indígenas a cargos electivos en Paraguay ha sido la falta de recursos económicos para visitar comunidades indígenas en todo el país (Villalba, 2018, p. 53-55).

Si bien la legislación electoral paraguaya permite la formación de movimientos políticos para las elecciones departamentales y municipales, éstos poseen carácter transitorio. Por ende, su formación requiere ingentes recursos, pues cada elección requiere repetir el proceso completo de reconocimiento de cada movimiento (Villalba, 2017, p. 250).

d) Ausencia de legislación diferenciada y de mecanismos especiales

La legislación electoral paraguaya no incluye ningún tipo de mecanismo especial que facilite la participación de los pueblos indígenas. En efecto, estos instrumentos buscan impulsar la participación de los grupos sociales, cuando esto no puede lograrse a través de los canales regulares de los sistemas electorales. Consisten en herramientas facilitadoras de la participación electoral, considerando que los dispositivos usuales de representación política han dificultado o incluso impedido la participación.

La finalidad de los mecanismos es contrarrestar los sesgos para la participación y acelerar el acceso a cargos de decisión política de grupos sociales histórica y culturalmente marginados, excluidos o desfavorecidos (Ríos, 2015).

En el caso de los indígenas, varios países han establecido el uso de estos mecanismos, que incluyen las cuotas indígenas, escaños reservados, circunscripciones especiales y umbrales electorales excepcionales.

En Paraguay no se contempla ninguno de estos mecanismos y tampoco una legislación diferenciada. A pesar de que la misma Constitución Nacional y otras leyes reconocen la participación de los pueblos indígenas, no se hace referencia específica a su participación en los procesos electorales.

e) Insuficiente representación para el control de mesas receptoras de votos

En las elecciones nacionales y municipales los miembros de las mesas receptoras de votos son representantes de los partidos políticos con mayor representación parlamentaria, de acuerdo con el Código Electoral.

Esta situación implica que incluso el 89% de los integrantes proceden únicamente de los dos partidos tradicionales: PLRA y ANR (Semillas, 2016, p. 36-37). Si bien las demás nucleaciones pueden incluir a observadores, en general no cuentan con recursos suficientes para la fiscalización de las mesas de votaciones distribuidas en todo el país. Esta situación quedó en evidencia en las elecciones generales de 2018. Por ejemplo, el MPIP, al igual que otros partidos y movimientos mino-

ritarios, no contaba con personas que pudieran controlar las 21,000 mesas receptoras de votos instaladas en territorio nacional (Villalba, 2018, p. 44-45).

La conformación de las mesas de votación constituye un tema relevante a fin de evitar irregularidades o fraudes en los conteos y en la elaboración de las actas. El proceso de carga de votos no se encuentra legislado ni estandarizado, lo cual también contribuye a la limitada transparencia del escrutinio (Semillas, 2016, p. 36-37).

## 6. *A modo de reflexiones (no) finales*

En Paraguay existe un estado generalizado de vulneración de los derechos indígenas. Uno de ellos constituye su derecho a la participación política, a pesar de que está estipulado en la misma Constitución Nacional.

En efecto, persisten vacíos legales y una desidia institucional, especialmente para propiciar la participación de los pueblos indígenas en los procesos electorales. Específicamente, en la legislación electoral no se menciona nada referente a los pueblos indígenas, lo cual constituye un obstáculo para su participación efectiva en los diferentes comicios. Por tanto, los indígenas se enfrentan a varios obstáculos para ejercer su derecho al sufragio activo y al sufragio pasivo, esto es, para votar y ser votados.

Por otro lado, los indígenas intuyen y saben que las elecciones no constituyen conjuros contra la desigualdad y la exclusión. Por ende, el interés en la participación electoral no es una prioridad, en relación a sus necesidades básicas de seguridad alimentaria y salud.

El análisis realizado muestra apreciar que persisten una serie de complejos desafíos en torno de la participación electoral indígena. Además de las barreras legales e institucionales visibilizadas en este texto, los pueblos indígenas también deben hacer frente a limitaciones no formales para su participación electoral. Estas se refieren a prácticas y costumbres en la dimensión de praxis política, el modo de “hacer política” en Paraguay. En muchos casos, éstas generan obstáculos para gran parte del electorado en Paraguay, no solamente para los pueblos indígenas.

En suma, las limitaciones legales e institucionales y las barreras no formales para la participación electoral de los pueblos indígenas constituyen el reflejo del estado de vulneración generalizada que los afecta. La desigualdad manifiesta en el ámbito político de ciertos sectores de la población consiste en una arista más de la contundente desigualdad estructural e histórica que persiste en Paraguay.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barreto, M. (2013). La lucha por la tierra frente a las corporaciones y el mercado. Asunción: Centro de Servicios y Estudios Rurales.
- Bogado, M., Portillo, R. & Villagra, R. (2016). Alquiler de tierras y territorios indígenas en el Paraguay. *Cadernos do LEPAARQ*, XIII, (26).
- DGEEC. (2012). III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. Asunción.
- Guereña, A. & Rojas, Q. (2016). Yvy Jára. Los dueños de la tierra en Paraguay. Asunción: OXFAM.
- Harder Host, R. (2001). Las comunidades indígenas y la democracia en Paraguay: 1988-1992. Suplemento Antropológico XXXVI, (2), 77-140.
- Kowalski, A. (1993). Indígenas e indigenistas en la Convención Constituyente del Paraguay. Entrevista a la Dra. Mirna Vázquez. En Kowalski, A. *Después de la piel. 500 años de confusión entre desigualdad y diferencia*. Posadas: Departamento de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones.
- López, M. (2015). Acceso a los derechos electorales. Paraguay. Florence: European University Institute.
- Martí i Puig, S., & Villalba, S. (2012). ¿Pocos pero guerreros?: multiculturalismo constitucional en cinco países con población indígena minoritaria. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(SPE), 77-96.
- Meliá, B. (2011). Mundo indígena y Estado paraguayo. En: Abente, D. & Borda, D. (eds.), *El reto del futuro. Asumiendo el legado del Bicentenario*. Asunción: Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay.
- ONU. (2015). Informe. Situación de los pueblos indígenas en el Paraguay. Ginebra: Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos.
- Przeworski, A. (2019). ¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ríos, M. (2015). Representación indígena en Poderes Legislativos. Claves desde la experiencia internacional. Santiago de Chile: PNUD

- SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA. (2016). Mapa de debilidades del Sistema Electoral, Paraguay 2016. Asunción
- Soto, L. (2014). Mujeres indígenas y política en Paraguay. Asunción: Centro de Documentación y Estudios.
- Van Cott, D. (2002). Movimientos Indígenas y transformación constitucional en los Andes. Venezuela en perspectiva comparativa”. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales (Ve)*: 2002, 8(3): pp. 41-60.
- Van Cott, D. (2003). Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica. *Revista Análisis Político*, 48, 26-51.
- Vera, A. (2018). Consulta a jóvenes indígenas. Asunción: Fundación Yvy Porã – Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Villalba, S. (2007). Organizaciones indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, XLII (1), 155-270.
- Villalba, S. (2017). Hacia nuevos retos. Aproximación a la participación electoral indígena en Paraguay. *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 5, 237-251.
- Villalba, S. (2018). Participación electoral indígena en Paraguay. Asunción: Semillas para la Democracia-Tesaï Reka.

## K) PERÚ

# Derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas

LEONOR SUÁREZ-OGNIO

Tradicionalmente el Perú ha estado dividido en tres grandes zonas geográficas: Costa, Sierra y Selva. Desde la conquista, ha sido en la Costa en dónde se han asentado las poblaciones migrantes, principalmente europeas. La cercanía a los puertos seguro fue determinante en ello. En la Sierra, zona marcada por las alturas de la Cordillera de los Andes, las poblaciones originarias, se mantuvieron en gran número, aunque en la mayoría de los casos, oprimida bajo el yugo de algún encomendero, conquistador, o hacendado con cercanía al poder. Y la Selva, amazónica e inexplorada por los conquistadores, mantuvo su población bastante alejada del Estado y a salvo de la explotación hasta el descubrimiento del caucho y el petróleo en sus territorios.

El último censo realizado en el Perú en el año 2017 incluyó una pregunta de autoidentificación étnica. Como resultado de ésta se informa que el 60% de peruanos se identifica como mestizo, es decir mezcla entre una población originaria y otra (asumimos principalmente europea), mientras que el 25% se identificó como indígena. Dentro de este grupo, el más numeroso y con mayor identificación propia es el quechua (22.3%), con más de 5,1 millones de personas; seguido del aimara (2,4%), con casi 550 mil personas. Además, 200 mil peruanos y peruanas que se identificaron como pertenecientes a alguno de los más de 50 de pueblos indígenas que habitan en la Amazonía y otros 50 mil habitantes que se identifican como de otros pueblos originarios del país (INEI, 2018).

Una pregunta sin respuesta es cuántos de ese 60% mestizo podría identificarse como indígena si el término, en el Perú, no siguiera cargado de connotaciones negativas y peyorativas que dificultan la autoidentificación.

En el Perú están reconocidas 48 lenguas originarias (4 de estas son andinas y 44 pertenecen a pueblos amazónicos) y son relevantes

para determinar si una población es considerada como indígena y, en consecuencia, tiene el ejercicio de ciertos derechos. Además de la población censada, existen en el Perú grupos de indígenas no contactados, denominados poblaciones en aislamiento o contacto inicial. A ellos volveremos más adelante.

Como podemos imaginar, si bien la población indígena, como cualquier otro peruano y peruana ostenta los mismos derechos políticos, su ejercicio se ve entorpecido por dificultades que ellos y ellas enfrentan en mayor medida que otras poblaciones. Ello ha requerido de políticas y acciones afirmativas que veremos más adelante.

Antes, me permito una revisión gruesa del contexto.

Como en otros países de América Latina, en el modelo de desarrollo económico del Perú se halla instalado una asignación de roles en la que existe una clase dominante, principalmente blanca y educada en el extranjero; y una clase dominada, principalmente indígena, pobre y con poca o mala educación, además de una gran cantidad de empleados del poder. Este escenario, rémora del espíritu colonizador, sobrevive y se afianza en la necesidad del modelo económico extractivo impuesto desde la conquista, que requiere grandes inversiones que los peruanos pobres no tienen.

Así, explotar los recursos naturales colisiona, en un gran número de ocasiones, con las poblaciones indígenas que viven en las zonas que el Estado entrega en concesión a las empresas. A la población de dichos territorios, como a cualquiera de nosotros, le fastidia que el Estado en nombre del bienestar común, los despoje de derechos o permita se afecte su vida, sin siquiera consultarles. Ellos y ellas, como cualquiera de nosotros y nosotras, se molesta, se indigna y protesta.

Por los resultados de esta dinámica, ser indígena se ha asociado a ser rebelde, protestatario y hasta violento. El indio, como se conoce al indígena en América, gracias al famoso error de Colón, el indio, decía, ha sido visto y catalogado por la población blanca como peligroso. Es que, confiar en aquel de quien hemos abusado no parecería muy lógico ni racional. El indio, visto desde las clases dominantes como resentido e hipócrita, ha tenido que usar estrategias de sobrevivencia, aparentando ser feliz con lo poco que la vida le permite tener como siervo del patrón. Entre los suyos, en su comunidad, en su cultura, sus valores son otros. La solidaridad es la base del trabajo comunal y su

desconfianza natural, tejida en cientos de años de maltrato se convierte en redes de celebración, de fiesta, de agradecimiento y de paz.

Ese panorama ha cambiado y se ha suavizado con el pasar de los años y el desarrollo de una sociedad más apegada al Estado de Derecho, pero no ha desaparecido. En el Perú, el racismo y la discriminación siguen siendo un problema de política nacional, por ello desde hace unos años se creó en el Ministerio de cultura un Viceministerio de Interculturalidad, con dos direcciones importantes a su cargo: la Dirección General de Ciudadanía intercultural y la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas.

La primera se encarga del diseño y la ejecución de políticas integrales de interculturalidad, de defensa, protección y promoción de los derechos de los pueblos indígenas y población afroperuana, promoviendo la pluralidad étnica y cultural, construyendo una ciudadanía intercultural y combatiendo la discriminación étnico-racial.

La segunda, a su vez, es un órgano encargado de proponer coordinar, evaluar y supervisar las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial (MINCUL, 2019).

En el 2021 el Perú cumplirá doscientos años de vida republicana. Como en muchos de nuestros países, la independencia se libró principalmente entre criollos y colonizadores. Si bien el espíritu libertario que recorría el mundo permitió a los peruanos y peruanas de nacimiento el acceder al manejo de su propio proyecto de país, la mayoría de los gobernantes desde entonces y hasta la fecha han sido líderes militares que tomaron el poder en base al uso de la fuerza; oligarcas cuyo dinero los ayudó a llegar al gobierno, muchas veces para su propio beneficio, así como políticos que, con el apoyo de estos y aquellos, ejercieron la magistratura nacional para beneficio de ellos mismos, con poco compromiso y arraigo por un país caracterizado por una mayoría de población indígena o mestiza, que sentían lejana en cultura e intereses. En todos los casos, en mayor o menor intensidad, la población indígena estuvo excluida de la toma de decisiones, incluso en situaciones extremas como guerras.

Un estudio que hace referencia a esta situación es el elaborado por Marcus Kurtz que, al analizar la formación del Estado en América Latina, aborda el caso Chileno como un Estado que buscó la guerra y en esa búsqueda se fortaleció; pues los costos sobre todo en impuestos, fueron atendidas por las élites chilenas que los vieron como una inversión; mientras que las élites peruanas, en cambio, no estuvieron dispuestas a proveer los recursos para defender su país y, algunos tuvieron cercanía con los invasores, preferibles a la movilización militar de las poblaciones indígenas que trabajaban en sus tierras. Este resultado es explicado por los efectos políticos de la economía política servil rural; situación que producía una amenaza persistente de la insurrección indígena. Las élites no permitieron la subida de impuestos. No estaban dispuestos a financiar la guerra, ni tampoco apoyaban la centralización y fortalecimiento militar dado que la masa de soldados sería extraída de las clases indígenas oprimidas. Había un temor a armarlos, dado que temían una rebelión y temían que esto trajera abajo el sistema laboral existente (Kurtz, 2013).

Mientras que, durante la colonia, se usaron autoridades indígenas investidas de poder por el Virrey para administrar ciertos territorios; después de la independencia, como bien señala Hillel David Soifer, la nueva administración republicana eligió un nuevo aparato de gestión territorial entre población no indígena; principalmente personalidades locales cuyos intereses se encontraban en la zona (Soifer, 2015), hacendados, mineros, etcétera. Ese fue un fuerte impedimento en la estructuración del propio Estado, dado que mientras los indígenas presentaron al poder, ejercieron el encargo fortaleciendo la autoridad central; el encargo a los poderosos locales sólo acentuó el ejercicio de caudillismos y liderazgos interesados y abusivos.

La participación indígena en los asuntos públicos es difícil de definir. Dicha dificultad radica en que quien es indígena en el Perú es un asunto en permanente discusión. Durante mucho tiempo para la mayoría de los peruanos el término indígena ha tenido una connotación peyorativa; ya que se ha asociado a pobreza, analfabetismo e incivilización. Esto fue así interpretado, según nos narra Patricia Oliart desde el propio Estado, durante el régimen militar de Juan Velasco Alvarado, (1968-1976) el mismo que, por considerar ofensivo el término, y muy fuertemente asociado al lenguaje jerárquico y estamental de la sociedad oligárquica, cuyo orden social buscó transformar, pro-

puso cambiar el nombre de las comunidades indígenas a comunidades campesinas a las de la Sierra y comunidades nativas a las de la Selva (Oliart, 2003).

Independientemente del término usado en las normas, como señala acertadamente la especialista Raquel Yrigoyen: “Para los efectos de la definición de “pueblo indígena” ha de considerarse el derecho de autodefinición que consagra el Convenio 169” (Yrigoyen, 2004).

Además, considerando la fusión étnica producida en nuestros pueblos, Yrigoyen resalta lo siguiente:

Cabe recordar que justamente la historia colonial y republicana ha impactado negativamente en muchos pueblos pulverizándolos en comunidades, y diluyendo y transformando sus elementos identitarios. En algunos casos tal impacto incluye la pérdida de los idiomas indígenas, la propiedad común de la tierra (por la expansión de las haciendas durante la república), las estructuras de poder supra-comunal, y el hecho mismo de autodenominarse indígenas, por la connotación negativa que le fue asignada” (Yrigoyen, 2004).

Este cambio de nombres y la pérdida de algunas características ha significado que, hasta la actualidad, siga en el Perú el debate sobre quién es y quién no es indígena; y por tanto sujeto de derechos a los que se refiere el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la Ley de Consulta Previa aprobada en el Perú en el año 2011 con el número 29785; o la cuota indígena en procesos electorales regionales y municipales a que se refiere la normatividad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú, entre otras políticas y normas.

Dicha Ley, señala en su artículo 7 cuáles son los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios:

Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos. Los criterios objetivos son los siguientes:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.

d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

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 (Congreso, 2011).

En agosto de 2010, visitó el Perú el jurista español, Bartolomé Clavero, entonces vicepresidente del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas. Al explicar los alcances del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas de la Organización Internacional del Trabajo, en un evento organizado en el Congreso de la República resaltó lo siguiente: “Ningún estado o gobierno puede definir qué ciudadanos son indígenas o no. En último término, son los mismos pueblos indígenas quienes se autoidentifican como tales” (SERVINDI, 2019).

Durante el período 2011-2016 sólo hubo un parlamentario, de 130, que se auto-reconocía como indígena. Al 2016, último proceso electoral presidencial en el Perú, sólo 1 de 19 candidatos se autoidentificaba indígena, mientras que en el mismo año el Instituto Nacional de Estadística e Informática señalaba que, según la Encuesta de Hogares, el 40% de la población peruana era indígena. En una representación correspondiente, la población indígena nacional debería tener 7 u 8 candidatos.

La ley peruana no contempla, para los procesos electorales nacionales (presidente, vicepresidentes y congresistas) una cuota u otra medida afirmativa o de discriminación positiva a favor de la población indígena. Son las leyes aplicables a elecciones regionales (gobernador y consejeros) y elecciones municipales (alcalde y consejeros) los que han incluido una cuota de un mínimo de quince por ciento de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en cada región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones. Estas normas, permitieron que sea la autoridad electoral la que defina en qué territorios es aplicable la exigencia dispuesta.

Volvamos al inicio de este texto. Decíamos que la población de la Selva, principalmente amazónica, ha sido la que más alejada se ha

mantenido del Estado. En base a esa situación, la aplicación de las leyes antes citadas empezó a ser atendida por el Jurado Nacional de Elecciones cuando en el año 2006, consideró que la cuota nativa sería aplicable en 27 provincias (Pinedo, 2010) selváticas, de 194 provincias existentes.

Regresaremos a su derecho a ser elegidos, pero antes de seguir debemos decir que, como señala Alicia Del Aguila (2012):

La participación electoral indígena en la región amazónica es reciente en el Perú. [...] se podría afirmar que las primeras elecciones en que realmente los indígenas participaron, tanto como electores como candidatos fueron las que tuvieron lugar el año 1983, luego de que la Constitución de 1979 aprobara el derecho al voto para los analfabetos.

Esta alusión es válida para las comunidades originarias no amazónicas también.

Por supuesto que las comunidades indígenas no se limitan a las amazónicas y que la historia de su participación política ha tenido más avances. Veamos. Desde 2014 el Jurado Nacional de Elecciones usa la información suministrada por el Ministerio de Cultura, quien ha elaborado una Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios. Esta contiene información de las comunidades campesinas y nativas, así como de otras localidades que pertenecen a pueblos indígenas u originarios. Su información nos dice que el Perú cuenta con 55 pueblos indígenas u originarios, identificados hasta la fecha, que hablan al menos 47 lenguas indígenas u originarias. De estos 55 pueblos, se ha identificado un ámbito geográfico que puede ser representado para 49 de ellos (BDPI, 2019).

De tal manera el Perú avanza en su reconocimiento intercultural, aunque en un ritmo y con un énfasis variado según cual sea el objetivo de dicho reconocimiento: participación política, propiedad de sus territorios, jurisdicción especial, consulta previa, etcétera.

Tal como menciona Adda Chuecas Cabrera, “la Constitución Política de 1993 introdujo dos preceptos novedosos uno referido al reconocimiento de la identidad étnica como derecho fundamental de toda persona; y el reconocimiento de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal” (Chuecas, 2019). Estos avances, en lo formal, coexisten con una realidad que contrasta fuertemente.

Baste señalar el informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2019), que, al analizar el período de violencia política en el Perú 1980-2000 señala que:

[...] juntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que el 75 por ciento de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno [...].

Otro dato interesante respecto a la realidad trata sobre la aplicación del derecho consuetudinario.

Según la Constitución Política del Perú:

Artículo 149°.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial (Congreso C. D., 1993).

La historia del Perú, sin embargo, está plagada de casos de líderes indígenas apresados y sentenciados por la Justicia oficial, por haber actuado en el marco de la aplicación de sus propias normas; como bien explica Raquel Yrigoyen (2004):

Los actos de coerción personal derivados del ejercicio de la función jurisdiccional especial (dentro de su territorio y siguiendo su propio derecho) no constituyen, por definición, usurpación de funciones de la jurisdicción ordinaria, o delito de secuestro, privación ilegal de la libertad ni ninguna otra forma delictiva, como no lo son la captura, el trabajo comunitario, la prisión, el embargo, el impedimento de salida que sufren las personas por orden legítima de la jurisdicción ordinaria. Se trata, por propio reconocimiento constitucional, del ejercicio de un derecho, del derecho de los pueblos y las comunidades de ejercer funciones jurisdiccionales. El ejercicio de un derecho no puede constituir por tanto la comisión de un delito pues no sólo no está prohibido, sino que su ejercicio está legitimado y protegido.

Por ello, la población indígena, en sus múltiples estrategias de sobrevivencia, ha permitido la coexistencia de autoridades y regíme-

nes paralelos. Así, mientras las autoridades políticas son elegidas en procesos electorales regulados por la autoridad electoral nacional, las comunidades también llevan a cabo asambleas y eligen a sus propias autoridades siguiendo sus costumbres y normas tradicionales.

Volviendo a la cuota nativa, si bien el Jurado Nacional de Elecciones ha incluido más y más territorios para su aplicación (18 departamentos y 44 provincias en el 2014; 20 departamentos y 69 provincias en el 2018), de acuerdo con la información que le suministra el Ministerio de Cultura; aún falta una pendiente muy empinada que remontar para que peruanos y peruanas participen de la toma de decisiones políticas en igualdad. Existen problemas serios como los relacionados a que la obligatoriedad de la cuota (15%) sólo se hace efectiva en las listas de candidatos, no en el número efectivo de autoridades electas. No es un problema sólo de la población indígena; lo es también de mujeres y jóvenes, peor aún, de una población afrodescendiente que ni siquiera es debidamente identificada en materia electoral y de acceso a puestos públicos.

Una política incluyente, que permita a todas las etnias y lenguas estar representadas y acceder a espacios de toma de decisiones no es sólo un acto de derecho y justicia. La riqueza de las naciones pluriculturales está en la suma de saberes, de ópticas y perspectivas desde las que se pueden abordar los problemas comunes. Las limitaciones a la participación política de la población indígena son una pérdida de la oportunidad de incorporar el conocimiento ancestral y actual sobre los problemas reales que nos afectan globalmente y cuya solución puede estar en sus manos y sus mentes.

Existen dilemas más complejos como los referidos a qué hacer con las poblaciones en contacto inicial. Los efectos del cambio climático, así como a expansión de los asentamientos humanos les afecta. Si tanto nos cuesta incluir a los que viven en nuestro mismo barrio, será que encontraremos la forma de abrazar en sociedad a esos seres humanos habitantes de un mundo totalmente desconocido para nuestra civilización.

La noticia de un prestigioso diario local menciona al respecto:

No hay un cálculo exacto. Como su nombre lo sugiere, los pueblos indígenas en aislamiento o contacto inicial (Piaci) viven en zonas tan alejadas de la Amazonía que no pueden ser censados. Son hombres y mujeres

que no tienen DNI, ni gozan de servicios de salud. Son, en rigor, la población más esquiva del Perú. Pese a esto, el Ministerio de Cultura, el ente encargado de la protección de estas comunidades, estima que en el país hay aproximadamente 5 mil indígenas aislados o con muy poco contacto con el resto de la sociedad. Ellos estarían distribuidos en al menos 12 pueblos nómadas [...] (El Comercio, 2017).

## BIBLIOGRAFÍA

- Chuecas, A. (2019). *El Derecho de los Pueblos Indígenas y Comunidades en el Contexto Histórico del Perú*. Obtenido de Congreso de la República. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/\\$FILE/Derecho\\_de\\_los\\_pueblos\\_ind%C3%ADgenas\\_y\\_comunidades.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/CD62A7B22B15803A05257BCD00771534/$FILE/Derecho_de_los_pueblos_ind%C3%ADgenas_y_comunidades.pdf)
- Congreso, C. D. (1993). Constitución Política del Perú. Lima, Perú: Congreso de la República.
- Congreso, d. l. (2011). Ley 29785. *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. Lima: Boletín Oficial.
- CVR. (2019). *Informe final - conclusiones*. Obtenido de Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Recuperado de: <http://www.cverdad.org.pe/ifi-final/conclusiones.php>
- Del Aguila, A. (2012). "Historia del sufragio en el Perú, s. XIX-XX: una lectura desde la ciudadanía". En Del Aguila, A., Del Castillo, L., Díaz, M., Espino, H., Espinoza, O., y Lanegra, I. *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú - Aportes para el debate* (págs. 17-36). Lima: IDEA Internacional y Jurado Nacional de Elecciones.
- El Comercio. (2017). *elcomercio.pe*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/peru-hay-5-mil-indigenas-aislamiento-contacto-inicial-423377>
- INEI. (2018). *Sistema de Consulta de la Base de Datos de los Resultados Definitivos de los Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígena*. Recuperado de: <https://redatam.org/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?lang=esp>
- Kurtz, M. (2013). *Latin American State Building in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Cultura. (2019). *BDPI*. Recuperado de: <http://bdpi.cultura.gob.pe/>
- Ministerio de Cultura. (2019). *Viceministerio de Interculturalidad - Ministerio de Cultura*. Recuperado de: <http://cultura.gob.pe/interculturalidad>

- Oliart, P. (2003). *El Estado Peruano y las Políticas sociales dirigidas a los Pueblos*. Austin: Center for Latin America Social Policy - CLASPO - University of Texas.
- Pinedo, E. (2010). Las Cuotas Electorales Como Medidas De Discriminación Inversa - Algunas notas sobre la denominada “Cuota nativa” en el Perú. *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 9, núm. 1, pp. 161-174.
- SERVINDI. (2019). *Servicios en comunicación intercultural*. Recuperado de: <https://www.servindi.org/actualidad/29554>
- Soifer, H. D. (2015). *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Yrigoyen, R. (2004). Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en países andinos. *El otro derecho*, número 30 pp. 171-195.



## Índice de autoras y autores

**Ágreda, Claudia Verónica (Guatemala).** Es docente de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Primera Doctora proveniente de un matriarcado indígena y analfabeta, cuenta con un Magister Artium en Derechos Humanos y con una licenciatura en Ciencia Política. Anteriormente, se desempeñó como Oficial de Programas en la Cooperación, administrando proyectos de desarrollo en temas de democracia y gobernabilidad.

**Alanís, María del Carmen (México).** Expresidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), fue la primera mujer en dirigir este órgano, y actual presidenta de 12624 Consultoras. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics y doctora en Derecho por la UNAM. Participa en la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia); forma parte del grupo de expertos internacionales coordinado por la Fundación Kofi Annan, que trabaja en la Iniciativa por la Integridad Electoral. Es experta en materia electoral y derechos humanos de las mujeres y de los indígenas.

**Caballero, Raquel (El Salvador).** Exprocuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador y Presidenta de la Red de las IN-DH del continente Americano de la GANHRI. Abogada y notaria, exjueza de Familia del Departamento de Usulután, fundadora de los Juzgados de Familia en El Salvador, excoordinadora de la Red Iberoamericana de Defensoras de las Mujeres, de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Coautora y coordinadora de Informes Especiales, relacionados con los derechos de las Niñas, Niños, Adolescentes, y Derechos Humanos de las Mujeres.

**Camargo, Carlos (Bolivia).** Actualmente, implementa y es coordinador del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural del PNUD-Bolivia, que cuenta con el apoyo de la Embajada de Suecia. Abogado de profesión, fue dirigente de la Central Obrera Boliviana entre 1987 y 1996.

**Cunningham, Lottie (Nicaragua).** Fundadora y presidenta del Centro por la Justicia y Derecho Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua (CEJUDHCAN). Obtuvo su licenciatura en Derecho por la Universidad Centroamericana (UCA), una maestría en Derecho Local, así como una maestría en Derecho Ambiental Internacional por la Universidad de Tulane, Estados Unidos. Su trabajo ha consistido en defender y promover los derechos de los pueblos indígenas, así como garantizar su acceso a la justicia.

**De Cea, Maite (Chile).** Es directora del Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO) de la Universidad Diego Portales y profesora asociada de la Escuela de Sociología en la misma universidad e investigadora principal del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Licenciada en Sociología y doctora en Ciencia Política por el Instituto de Estudios Políticos de Grenoble, Francia. Desde sus estudios de postgrado en Francia (magister y doctorado), se ha dedicado a investigar la evolución de la institucionalidad cultural en Chile. Ha desarrollado proyectos de investigación científica (ej. Fondecyt, Fondap) sobre descentralización cultural, políticas culturales y derechos de pueblos indígenas en Chile y ha publicado una serie de artículos en revistas internacionales sobre el tema. Correo electrónico: maite.decea@udp.cl

**Espino, Claudia Arlett (Chihuahua, México).** Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua (UACH); maestra en Derecho por la misma casa de estudios; especialización en Educación para la Ciudadanía y Derechos Humanos por la Universidad Carlos III y doctora en Derecho por la UACH. Actualmente se desempeña como Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, en donde preside la Comisión de Grupos Étnicos y Pueblos Indígenas y la Comisión para el Seguimiento a las Actividades de Administración. Es profesora de tiempo completo en la UACH, investigadora, conferencista, autora y editorialista en publicaciones nacionales e internacionales sobre temas de derechos humanos y equidad de género.

**García, Alberto (Bolivia).** Especialista en gestión pública y diálogo democrático del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural del PNUD-Bolivia. Es politólogo por la Universidad Autónoma Metropolitana de México y maestro en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. Maria Luis Mora, en México. Docente, investigador, coordinador y

coautor de varias publicaciones sobre política y democracia: “*MAS legalmente, IPSP legítimamente*”: *ciudadanía y devenir Estado de los indígenas campesinos en Bolivia*, *Configuraciones políticas en los departamentos de Bolivia*, *Mutaciones del campo político en Bolivia*, *Atlas Electoral de Bolivia*, *La guerra del agua*, abril del 2000. *La crisis de la política en Bolivia*, entre otros. Correo electrónico: 1al.garci@gmail.com

**García, Fernando (Bolivia)**. Especialista en política pública y gestión del conocimiento del Proyecto de Fortalecimiento del Estado Plurinacional Autónomo y de la Democracia Intercultural del PNUD-Bolivia. Es politólogo, así como doctor en Ciencias Sociales y Políticas por la Universidad Iberoamericana de México. Investigador sobre temáticas relativas a la “política desde abajo” y los formatos de participación y relacionamiento de los campesinos indígenas con el Estado. Es coautor del libro “*MAS legalmente, IPSP legítimamente*”: *ciudadanía y devenir Estado de los campesinos indígenas en Bolivia* (2014), entre otras publicaciones. Correo electrónico: fergayu@gmail.com

**Gigena, Andrea Ivanna (Argentina)**. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, magister en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba y licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Actualmente, es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (CONICET). Ha sido Investigadora Visitante en el Centro de Estudios Interculturales e Indígena de Chile en 2016 y en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá en 2017. Igualmente, es profesora de grado y posgrado en el área de Metodología de la Investigación. Se especializa en temas de Género, Etnicidad y Política.

**León, Edmar (Guerrero, México)**. Es Consejero Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. Tiene una licenciatura en Derecho por la Universidad Privada del Estado de Morelos, con especialidad en Justicia Electoral por el TEPJF. Actualmente cursa la maestría de doble titulación en Ciencia Políticas y Sociales (México), y Master Administración et Management Public (Francia), en el Colegio de Morelos, y la Universiti de Bretagne Occidentale (UBO); y la Maestría en Derecho, en la Escuela Judicial del TEPJF.

**Morales, Gema N. (Querétaro, México).** Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), en donde preside las Comisiones de Educación Cívica y Participación Ciudadana y de Asuntos Internacionales. Es Maestra en Gestión Pública Aplicada y Licenciada en Mercadotecnia por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Coordinadora de los libros *Voto Nulo en México: Análisis desde lo local* (2019), *Educación Cívica: Una Experiencia Global* (2018), *Mecanismos de Participación Ciudadana: Una Experiencia Global* (2017) publicados por la editorial Tirant Lo Blanch. Ha participado como observadora en diferentes elecciones y mecanismos de democracia directa nacionales e internacionales, así como especialista en educación cívica en misión de observación internacional con la OEA. Actualmente Secretaria de Vinculación de la AMCEE así como miembro de Red de Polítologas.

**Nazar, Bessy Margoth (Honduras).** Es decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Obtuvo el máster en Administración de Empresas por la UNAH y la licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales con orientación en Derecho Administrativo por la misma institución. Forma parte del Colegio de Abogados de Honduras, del Claustro de Docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la UNAH, del Tribunal de Selección de Jueces y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, en representación de las Universidades, entre otras instituciones y organizaciones. Ha sido consultora de agencias de cooperación internacional y de centros de estudios en materia de formación de juristas, enseñanza de los derechos humanos, entre otras.

**Pérez, María (Querétaro, México).** Consejera Electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro. Preside la Comisión Jurídica, así como la de Asuntos Indígenas e Inclusión. Es licenciada en Derecho y maestra en la misma disciplina por la Universidad Autónoma de Querétaro y es candidata a doctora por la misma institución. Anteriormente se desempeñó como Directora Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana del IEEQ. Ha colaborado en la realización de los siguientes textos: “El proceso electoral 2014-2015. Una visión desde lo local” (2016), “Historia Constitucional de las Entidades Federativas Mexicanas” (2007), “La Experiencia Local. Transparencia y Acceso a la Información” (2007) y “Diez años de autonomía. Reflexiones y testimonios sobre la transformación política de Querétaro” (2007).

**Ramírez, Irma (Michoacán, México).** Es Consejera Electoral del Estado de Michoacán, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, y de la Comisión de Reforma, así como integrante de las comisiones de: Educación Cívica y Participación Ciudadana; Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas; y Comisión de Participación Ciudadana, además forma parte del Comité Editorial, y el Comité de Seguimiento para casos de Hostigamiento y Acoso Sexual o Laboral en el Instituto Electoral de Michoacán. Es Licenciada en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, actualmente cursa la Maestría en Derecho Electoral.

**Rosas, María de Lourdes (Yucatán, México).** Es Consejera Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, en donde, igualmente, preside las Comisiones de Educación Cívica y de Participación Ciudadana. Es licenciada en Administración de Empresas por el Instituto Tecnológico de Mérida (ITM); maestra en Procesos e Instituciones Electorales, así como maestra en Administración Pública por la Universidad Anáhuac. Es miembro de la Asociación Mexicana de Consejeras Electorales Estatales (AMCEE) y de la Asociación de Instituciones Electorales de las Entidades Federativas (AIEEF).

**Sibaja, Carmelita (Oaxaca, México).** Maestra en Derecho por la Universidad Regional del Sureste y licenciada en Derecho por la misma casa de estudios. Actualmente ejerce el cargo de Consejera Electoral del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Previamente, fue secretaria general del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, así como secretaria de estudio y cuenta en el mismo. Posee estudios de especialización en Derecho Electoral por el Centro de Capacitación Judicial del TEPJF.

**Suárez, Leonor (Perú).** Hasta enero de 2019 se desempeñó como Oficial del Programa de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el Perú (PNUD). Es abogada por la Universidad Nacional San Luis Gonzaga de Ica. Obtuvo un máster en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona en convenio con la Universidad Continental; maestría en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú y graduanda de la maestría de Gestión Pública en la Universidad del Pacífico. Lidera trabajos en materia de enfoque de derechos y de género en el país. Ha conducido el proceso de elaboración de la

estrategia de Género para el PNUD Perú y el estudio ATENEA sobre participación política.

**Trejo, María del Mar (Yucatán, México).** Es Consejera Electoral del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Yucatán, en donde preside las Comisiones de Comunicación Social y de Paridad de Género e Igualdad de los Derechos Político-Electorales. De 2014 a 2015 fungió como Consejera Electoral del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral (INE) en Yucatán, así como presidenta de la Comisión de Registro Federal de Electores del Consejo Electoral del INE en Yucatán.

**Villalba, Sara Mabel (Paraguay).** Es investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de Paraguay y miembro de la Asociación de Ciencia Política del Paraguay (ACIPP). Obtuvo su doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos y un máster universitario en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Tiene experiencia como consultora para IDEA Internacional, Semillas para la Democracia, Coordinación Nacional de Pastoral Indígena. Ha participado en proyectos sociales y académicos financiados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fundación EU-LAC (Alemania). Sus líneas de investigación se enfocan en participación ciudadana, mecanismos de democracia directa, acción colectiva y participación política indígena.



Tirant Online México, la base de datos jurídica de la editorial más prestigiosa.



**[www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)**

Suscríbete a nuestro servicio de base de datos jurídica y tendrás acceso a todos los documentos de Legislación, Doctrina, Jurisprudencia, Formularios, Esquemas, Consultas o Voces, y a muchas herramientas útiles para el jurista:

- \* Biblioteca Virtual
- \* Tirant Derechos Humanos
- \* Tirant TV
- \* Personalización
- \* Foros y Consultoría
- \* Revistas Jurídicas
- \* Gestión de despachos
- \* Novedades
- \* Tirant Online España
- \* Petición de formularios

 +52 1 55 65502317

 [www.tirantonline.com.mx](http://www.tirantonline.com.mx)

 [atencion.tolmex@tirantonline.com.mx](mailto:atencion.tolmex@tirantonline.com.mx)



**Irma Ramírez Cruz**

Es Consejera Electoral del Estado de Michoacán, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos, y de la Comisión de Reforma, así como integrante de las comisiones de: Educación Cívica y Participación Ciudadana; Comisión Electoral para la Atención a Pueblos Indígenas; y Comisión de Participación Ciudadana, además forma parte del Comité Editorial, y el Comité de Seguimiento para casos de Hostigamiento y Acoso Sexual o Laboral en el Instituto Electoral de Michoacán.

Es Licenciada en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, actualmente cursa la Maestría en Derecho Electoral.

Ha cursado diversos talleres y diplomados en materia Electoral, en Derechos Humanos, Género y Violencia Política contra la Mujer, en los mismos temas ha impartido conferencias en foros nacionales y locales.

Fue Secretaria Técnica de las Comisiones de Organización Electoral, Prerrogativas y Partidos Políticos; Educación Cívica; y de Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional en el Instituto Electoral del Estado de Querétaro. En el mismo estado participó en el procedimiento de plebiscito realizado en el Municipio de El Marqués.

Fue Jefa de Departamento de Registro de Organizaciones en la Secretaría de Gobierno del Estado de Michoacán y Consejera del Consejo Consultivo del Instituto Michoacano de la Mujer.

Es responsable de Secretaría de Vinculación de la Red Nacional de Consejeras y Consejeros Electorales por una Democracia Incluyente A. C. (RENACEDI) e integrante activa de la Asociación Mexicana de Consejeras y Ex-Consejeras Estatales Electorales A.C. (AMCEE).

Esta obra tiene como objetivo conocer y visibilizar la situación que guardan los pueblos y comunidades indígenas en América Latina, respecto de la tutela de sus derechos político-electorales, a fin de promover su preservación y empoderamiento.

En su parte introductoria, destacan el prólogo de Victoria Tauli-Corpuz, Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y las palabras de María del Carmen Alanís Figueroa, especialista en esta materia. Contiene 16 enriquecedores ensayos de miembros de la academia, organizaciones internacionales y no gubernamentales, así como autoridades electorales, acerca del tema indígena en Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Además, incluye una investigación documental acerca de los casos de Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Haití, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En el caso de México, se abordan 5 experiencias locales, derivadas de actividades desarrolladas de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa.

Así, el libro refleja la importancia de una mirada alterna que favorezca la democracia incluyente, al tiempo que abone a la conciencia de la sociedad y al fortalecimiento de los pueblos y comunidades originarias de nuestro continente.



**tirant**  
lo blanch

978-84-1336-668-5



9 788413 366685

