

ENITH PINEDO BRAVO _Bolsaira da Axencia Española de Cooperación Internacional para o Desenvolvemento. Doutorado Estado de Dereito e Bo Goberno _Universidade de Salamanca _[145-160]

Indíxenas en Perú e Bolivia. Medidas estatais para promover a súa representación política



Data de recepción _[09.12.2011]

Data de aceptación _[21.12.2011]

& Resumo/Abstract: *Cando se di que todas as persoas deben poder participar, directamente ou a través dos seus representantes, na toma das decisións que lles afectan, gaña importancia o rol do Estado Democrático de Dereito. Pero cando esas persoas foron relegadas historicamente da vida nacional, como os indíxenas, daquela o papel dese Estado resulta esencial, sendo deber seu promover a dita representación. Este artigo repasa brevemente as medidas que en Perú e Bolivia foron adoptadas con tal finalidade, advertíndose que, mentres a actuación do Estado peruano foi limitada, cando non restritiva, a do Estado boliviano logrou un grande alcance, a pesar dalgunhas deficiencias na súa aplicación, o cal demostra que tamén neste punto hai enormes diferenzas no tratamento do tema indíxena entre ambos os dous países.&*

& Palabras clave: Circunscricións electorais, cotas de participación electoral, autoidentificación, indíxena, campesiño.

1. INTRODUCCIÓN

Como é sabido, durante a década dos noventa produciuse a irrupción de importantes mobilizacións indíxenas en varios países de América Latina, sendo as de Bolivia e Ecuador, polo seu impacto, as máis importantes en América do Sur. Como é sabido tamén, estes países andinos comparten algo da súa historia por teren sido os seus actuais territorios parte do Imperio dos Incas, cuxo centro de poder se atopaba en Cusco, actual departamento de Perú. Loxicamente, este terceiro país tamén ten unha historia común con aqueles outros dous, e entre os tres reúnen o maior número de indíxenas da rexión.

En efecto, de acordo co último Censo Poboacional de Bolivia, realizado en 2001¹, a porcentaxe da poboación que se autoidentificaba² como indíxena ou con algún pobo orixinario superaba o 60% do total, o que ascendía entón a máis de 5 millóns de persoas. No caso de Ecuador, divulgados os resultados do último Censo de Poboación e Vivenda, realizado durante os meses de novembro e decembro de 2010, tense que o 7% da poboación total (algo menos de 14 millóns e medio de persoas) se autoidentificou como indíxena, isto é, pouco máis dun millón de persoas, proporción menor á alcanzada pola poboación que se autoidentificou como afrodescendente, que representou un 7,2% do total. En ambos os dous países, como é de salientar, a cuestión da autoidentificación foi esencial para definir os resultados.

Recordando que o Convenio n.º 169 da Organización Internacional do Traballo, sobre pobos indíxenas e tribais en países independentes, ten como elementos esenciais para a definición de indíxena a autoidentificación³ e a descendencia de poboacións que habitaban o país respectivo antes do inicio do proceso de conquista, colonización ou da formación dos Estados actuais, hai que precisar que os censos peruanos non tomaron en conta en absoluto ningún destes dous elementos para o rexistro de datos. Ademais, a persistente distinción que en Perú se dá entre “nativo” e “campesíño”, considerando só o primeiro como indíxena para case todos os efectos xurídicos, deu lugar a que nos Censos Nacionais 2007: XI de Poboación e VI de Vivenda, non se contabilizasen *todos* os indíxenas peruanos, ao considerarse como tales unicamente os indíxenas da selva en tanto “nativos”. Así, segundo o mencionado censo, os “nativos” peruanos representan apenas pouco máis do 1% do total da poboación peruana, é dicir, aproximadamente 330.000 persoas. Estes resultados, incompletos, son, xa que logo, pouco válidos.

O principal caso de estudo na tese de doutoramento en que estamos a traballar –da cal extraemos algúns datos para este artigo– é o peruano, tendo entre os nosos obxectivos analizar as diferenzas que o distancian tanto de Bolivia, malia ter unha historia moi próxima e os seus indíxenas unha orixe, se non común, tamén moi próxima. Óbviose no traballo Ecuador porque, para os efectos de enfocarnos nun tema específico, decidimos centrarnos no da representación política a través de medidas de acción positiva para cargos de elección popular, é dicir, medidas estatais que mediante a diferenciación buscan promover a igualdade efectiva dos indíxenas, como colectivo historicamente discriminado, co fin de que teñan a posibilidade real de ocuparen os ditos cargos. E é que en Perú e en Bolivia –con, ademais, tan similares culturas–, tal tipo de medidas foron establecidas: mentres en Bolivia existen circunscripcións electorais especiais para as nacións e os pobos indíxena orixinario campesíños, en Perú hai cotas de participación nas listas de candidatos para os “campesíños, nativos e orixinarios” –aínda que na práctica se aplicase basicamente só aos segundos,

sempre seguindo a lóxica da referida distinción, a cal só reflicte discriminación-. A diferenza: que mentres no primeiro dos países citados as ditas circunscricións foron establecidas para se aplicaren ás eleccións á Asemblea Lexislativa Plurinacional –como se denominou constitucionalmente o que tradicionalmente se coñece como Cámara de Deputados-, no segundo deles foron deseñadas unicamente para as eleccións aos consellos rexionais e municipios provinciais.

O estudo de por que en Perú non se xeraron os movementos indíxenas que si se deron no resto da rexión, de por que o Estado peruano persiste en discriminar este colectivo malia ser parte en instrumentos internacionais sobre os seus dereitos, ou de por que, en xeral, a propia autoidentificación indíxena é débil cando non inexistente, son materia de recentes traballos que atravesan principalmente a historia do país, a antropoloxía e a socioloxía, non definíndose aínda unha resposta consensuada. Non é materia da tese nin moito menos deste artigo internarnos nos campos desas áreas porque, ademais, non constitúe parte do seu obxecto de estudo, o cal, á fin e ao cabo, ten como eixe avaliar a posibilidade de que nun país co crecemento económico máis alto e sostido de América Latina na última década se poñan en marcha medidas sobre o tema a prol deste colectivo tan menosprezado. Medidas como as desenvolvidas en Bolivia, por exemplo. Non obstante, por razóns de espazo e pola súa propia natureza, neste documento limitarémonos a describir esas medidas e, en certo grao, a analizar a regulación aplicable.

2. AS CIRCUNSCRICIÓNS INDÍXENA ORIXINARIO CAMPESIÑAS DE BOLIVIA

Como se sabe, unha circunscrición electoral específica, como pode ser a indíxena, é o conxunto de electores –exclusivamente indíxenas para o noso suposto– de cuxos votos se obterán os resultados para a distribución de escanos a ser ocupados unicamente polos seus representantes, asegurándose un número fixo de postos nas instancias de que se trate. ¿É unha acción afirmativa? Si. Nos termos de Giménez Gluck (Giménez Gluck, 1999: 76 e ss.), trataríase dunha *acción positiva moderada*, pois non afectaría directamente a terceiros –como si podería producirse no caso dos sistemas de cotas– dado que, ás xa existentes circunscricións electorais establecidas para o resto da poboación, se engadiría unha ou máis específicas, sendo que nas primeiras os non-indíxenas seguirían votando polos candidatos da súa preferencia sen introducirse nas listas integrantes destoutro colectivo. Podendo sosterse, porén, que ao se deseñaren circunscricións especificamente indíxenas que aseguran xa un resultado, ao seren independentes das demais circunscricións electorais, dificilmente poderían considerarse como unha acción positiva xa que, sendo propio desta os bens escasos, estes simplemente non existen na medida en que xa hai reservado un número de postos para este colectivo; cabe indicar que tomamos como premisa xeral das accións afirmativas a busca da igualdade efectiva, de modo que, aínda que este tipo de circunscricións podería reflectir principalmente unha actividade de promoción do Estado, iso faise sobre a base da busca de igualdade de oportunidades.

Non avaliándose o contexto en que se tomou a decisión de redactar a actual Constitución boliviana nin o do correspondente proceso constituínte, débese indicar que, aprobada por referendo en xaneiro de 2009, o seu artigo 2 serve como sustento do novo sistema normativo dese país, que ten como centro de referencia os “indíxenas orixinario campesiños”⁴. O devandito artigo sinala que, pola súa existencia precolonial e o dominio ancestral sobre os

seus territorios, se garante a súa libre determinación no marco da unidade do Estado. Aínda que non se mencionan expresamente as circunscricións como parte do seu contido, desde que si se fala de autonomía e de autogoberno, é lóxico que elas se consideren baixo este manto regulador xeral, pois do que se trata no fondo é de asegurar que sexan as propias persoas que forman parte do colectivo indíxena as que, entre outras cousas, o representen no manexo da cousa pública.

Pois ben, o artigo 146.VII da Constitución boliviana establece que as circunscricións especiais indíxena orixinario campesiñas, en diante CEIOC, se rexerán polo principio de densidade poboacional en cada departamento, non debendo transcender os seus límites. Indica ademais que serán establecidas soamente na área rural e naqueles departamentos en que os pobos e nacións indíxena orixinario campesiños constituían unha minoría poboacional. Finalmente, sinala que o órgano electoral determinará as circunscricións especiais.

Ao respecto, dous comentarios. O primeiro ten que ver coa densidade poboacional, que constitúe a pauta para determinar os grupos destinatarios da norma: minorías numéricas nos departamentos de que se trate. Este foi un dos elementos que máis chamou a nosa atención, pois obvia a consideración de minorías para os colectivos discriminados nos que a cuestión numérica non ten maior repercusión –vexamos o exemplo das mulleres–, excluindo a norma constitucional do seu ámbito de aplicación os aymaras e os quechuas, grupos indíxenas historicamente discriminados pero que constitúen maioría numérica no país. Pódese pensar que a razón desta disposición constitucional radica na dificultade de definir circunscricións cando a poboación de que se trate se atopa moi dispersa no territorio estatal precisamente por ser maioritaria. En tal virtude, lóxico parece enfocarse en grupos máis pequenos e focalizados que ademais poden ter menos posibilidades reais de que algún dos seus candidatos resulte elixido nun proceso da natureza da Asemblea Plurinacional, cousa que en teoría non sucedería cos aymaras e quechuas. Estudiar e analizar as exposicións de motivos dos acordos das comisións que integraron a Asemblea Constituínte é de grande interese para a tese.

O segundo comentario que xorde vincúlase á visión departamental das nacións e pobos indíxena orixinario campesiños, é dicir, a consideración de que a súa localización se atopa perfectamente delimitada territorialmente e necesariamente adscrita a un departamento, pasando por alto que, pola súa condición, non sempre é así, e obviando fenómenos como o da migración. Agora ben, chama tamén a atención que, malia o disposto por este artigo 146.VII, o artigo 147.III establece que non se deberá considerar como criterio condicional para a determinación das CEIOC a continuidade xeográfica, e non só iso, sinala que tampouco se debe ter por tal a densidade poboacional. ¿Contradicións? Aparentemente si. Non obstante, non podendo neste espazo analizarlas con detemento, cómpre indicar que na práctica se privilexiou o disposto por esta segunda norma.

Esta nova Constitución, aprobada en xaneiro de 2009, ordenaba que en decembro dese mesmo ano se levasen a cabo as eleccións á nova Asemblea Lexislativa Plurinacional e para elixir presidente e vicepresidente da República, ordenando tamén a emisión dun novo réxime electoral para tal efecto, o cal se concretou na Lei do réxime electoral transitorio, emitida tres meses despois e cuxo principal obxectivo era pór en aplicación as novas figuras creadas. En tal sentido, a dita lei transitoria estableceu sete CEIOC nos nove departamentos do país, o cal non significaba que en dous deles non houbera poboacións indíxenas, senón que as

establecidas alí non representaban unha minoría numérica poboacional respecto do total departamental. Deste xeito, quedaron fóra das disposicións da Constitución Chuquisaca e Potosí, este último territorio histórico indíxena. ¿Irrónico? Sexa como fose, dos 130 escanos da Asemblea Lexislativa Plurinacional, soamente 7 correspondían a CEIOC, correspondendo os demais aos escanos uninominais (70) e plurinominais (53).

¿Como se determinaron as CEIOC? A Constitución encargoulle tal tarefa ao órgano electoral, o cal, a través da aínda existente Corte Nacional Electoral (en diante CNE), debía tomar en conta as disposicións contidas no artigo 146.III e as normas contidas na lei transitoria; isto é, debía considerar a información do último censo, así como os datos oficiais sobre as Terras Comunitarias de Orixe –as famosas TCO– que manexa o Instituto Nacional de Reforma Agraria, en diante INRA. E é que cómpre resaltar un dato que acabamos de mencionar: en Bolivia hai un censo, si, de persoas indíxenas, pero –igual que en Perú– non existe un rexistro, lista ou algo similar dos pobos e/ou nacións indíxenas. Deste modo, na práctica, a determinación das CEIOC estivo a cargo do Parlamento que aínda se atopaba en funcións.

Sobre as TCO cabe dicir que se trata de terras colectivas ancestrais, con modalidade de propiedade agraria, recoñecidas pola Constitución de 2004 e nas cales os pobos e comunidades indíxenas desenvolven sistemas de organización económica, social e cultural comunitarios. Destacando que as TCO constitúen a base fundamental da estruturación do proceso de consolidación das autonomías⁵ que se está a desenvolver no país, e, polo tanto, de sustento esencial para o consecuente autogoberno, no que ao noso tema concirne cómpre apuntar que, ao servir tamén de referente para a definición das CEIOC, resulta de interese como a CNE tomou en conta a información manexada por unha entidade do Executivo da natureza do INRA. De feito, de acordo coa información proporcionada pola Dirección de Xeografía Electoral da CNE, ao ter o INRA as súas competencias centrais na titulación de terras, pouca foi a información considerada, máis aínda se non necesariamente habitan nelas todas as poboacións indíxenas.

Malia que o estudo detallado vén sendo desenvolvido coa tese, pódese indicar aquí que, debido á pouca utilidade da información do INRA para a tarefa que lle correspondía cumprir á CNE, esta, máis que fixar límites xeográficos para as CEIOC, suxeriu a conformación de asentos electorais indíxenas nos departamentos que por lei debían contar con unha. Para tal efecto, valeuse da información coa que conta o Ministerio de Desenvolvemento Rural e de Terras, definindo os asentos –enténdase como lugares de votación– nos cales os indíxenas se debían inscribir con antelación para poderen votar como parte das CEIOC. E a definición dos asentos baseouse nos resultados do traballo de campo dos funcionarios da CNE nos sete departamentos, o cal consistía, entre outras cousas, en acudir ás comunidades para fixar por consenso os lugares que para os indíxenas resultaban máis accesibles.

Non nos estenderemos máis no caso boliviano. Abonda engadir ao exposto que a definitiva Lei do réxime electoral, emitida en xuño de 2010, ratifica mediante o seu artigo 57 a distribución de escanos para a Asemblea Lexislativa Plurinacional que fora definida pola lei transitoria, agregando para a súa determinación a necesidade de recorrer á información dos Territorios Indíxena Orixinario Campesiños –os TIOC–, das comunidades indíxena orixinario campesiñas e dos municipios con presenza de pobos indíxena orixinario campesiños, servindo de referentes na configuración das CEIOC. Formaliza ademais o procedemento de consulta coas organizacións indíxenas para a determinación dos asentos electorais.

Antes de repasar o caso peruano, hai que destacar que as normas legais bolivianas sobre a participación política das nacións e pobos indíxena orixinario campesiños nos procesos electorais non se esgotan na regulación das CEIOC, pois a súa participación tamén foi considerada segundo os seus modos e costumes⁶ en, por exemplo, a elaboración das listas de candidatos, obviándose xa desde o ano 2004 a exigencia de que ela se dese necesariamente a través de partidos políticos. Un seguidor teórico do sistema de partidos podería cuestionar regulacións como esta, pero non se pode negar que, á luz da realidade de países como Bolivia, tal tipo de normas resultan indispensables para evitar o illamento dos indíxenas da participación da vida política do Estado, produto, en boa parte, precisamente do comportamento das ditas organizacións políticas.

Aínda que con algunhas deficiencias de regulación –contradiccións polo menos aparentes, por exemplo–, na interpretación, ou xa na aplicación –o que é frecuente cando por primeira vez se pon algo en práctica–, queda claro que Bolivia non só é referente no que a recoñecemento e desenvolvemento efectivo do autogoberno indíxena concirne, senón nestes outros aspectos que buscan promover a igualdade de oportunidades na representación política do colectivo no seu conxunto, ata hai pouco minimamente expresada a pesar de constituír a maioría numérica da poboación nacional.

3. A COTA “NATIVA” NAS LISTAS DE CANDIDATOS DE PERÚ

Nun anterior artigo noso (Pinedo, 2010) desenvolveuse este tema a propósito da súa condición de acción afirmativa e, máis estritamente, como medida de discriminación inversa. Nel describíronse as características da regulación peruana aplicable, as deficiencias na comprensión e interpretación de “nativo” e mesmo manifestamos a nosa inclinación polo establecemento de circunscricións electorais específicas para os indíxenas co fin de non só promover senón asegurar a súa representación política no Congreso. Malia que partimos da regulación da Constitución política e das leis electorais, a nosa atención recaeu na Resolución n.º 1235-2006-XNE, pola que se aprobou o Regulamento de Inscripción de Membros de Comunidades Nativas para as Eleccións Rexionais e Municipais 2006, dado que era o Xurado Nacional de Eleccións (en diante XNE) a entidade que debía desenvolver aquelas normas. Lembremos que o artigo 191 da Constitución política dispón que a lei establece porcentaxes mínimas para facer accesible a representación de “*comunidades campesiñas e nativas, e pobos orixinarios*” (a cursiva é nosa) nos consellos rexionais e concellos municipais provinciais, porcentaxe que as leis electorais fixaron en non menos do 15% nas listas respectivas.

Neste artigo a atención recaerá novamente no XNE, coa diferenza de que, en virtude das recentes eleccións rexionais e municipais de outubro de 2010, ditou unha nova normativa centrada nun novo regulamento de inscricións de candidatos, o cal foi complementado de xeito importante por unha posterior resolución.

Antes de entrar niso, destacamos que en abril de 2010 se levaron a cabo as eleccións para presidente e vicepresidentes da República, así como as eleccións para congresistas, advertíndose unha vez máis a case ausencia de candidatos indíxenas para ambas as dúas instancias, e peor aínda, de elixidos⁷. Non existindo medidas para promover a súa representación no Congreso –que é ademais unicameral–, esta situación tamén se explica porque, de acordo coa Lei orgánica de eleccións, a votación popular dáse por listas pechadas con voto preferencial, de modo que un dos efectos é personalizar a candidatura e, polo tanto, a campaña electoral, poñendo en desvantaxe a quen non tivese os recursos para unha

competencia deste tipo, que non implica necesariamente menos esforzo por realizarse baixo as regras do distrito múltiple. Ademais, a Lei de partidos políticos obriga os candidatos a congresistas a postularse mediante as ditas organizacións, ao tratarse dun proceso electoral de alcance nacional, o cal, sumado á inexistencia de cotas para as listas das eleccións internas, fai que a designación discrecional de parte das cabezas dirixenciais constitúa a posibilidade real dos indíxenas de seren incluídos nas listas definitivas. Estes son só algúns dos varios escollos que tería que pasar un indíxena se pretendese ser candidato ao Congreso, non estando demais resaltar que, en virtude das características da regulación, e en xeral das do país, aquel que lograra ser candidato moi probablemente non se atoparía avalado pola base do colectivo indíxena nin moito menos posuía un discurso propiamente tal. Se a isto se agrega que as normas que regulan esta cota exclúen do seu ámbito de aplicación non só as eleccións ao Congreso –como xa se precisou–, senón ademais as dos concellos municipais distritais, instancias de goberno máis próximas a eles que os consellos rexionais e os concellos municipais provinciais aos cales si se aplica, temos entón o abismo diferencial que existe fronte a Bolivia nesta materia e en calquera outra que teña que ver con afianzamento e promoción dos dereitos dos indíxenas.

A palabra *nativo* é colocada entre comiñas porque, tal como se indicara no noso artigo anterior, en Perú existe o costume social e legal de distinguir este do *campesino*, atribuíndoselle a condición de indíxena soamente ao primeiro, como indíxena da selva, e adxudicándose ao segundo unha categoría *de clase* que só cando resulta útil acaba sendo a etiqueta legal do indíxena da serra e da costa, aínda que principalmente da serra. Converténdose esa distinción en “oficial”, tal como se indicou entón e reiteramos agora, é discriminatoria, cando non absurda. Indíxena, nativo ou orixinario son sinónimos. E en tal sentido, de acordo cos datos extraoficiais rexistrados por algunhas entidades estatais, o colectivo en conxunto podería alcanzar arredor do 40% da poboación total peruana, é dicir, máis ou menos 11 millóns de persoas, o cal mesmo convertería o país como o de maior poboación indíxena de América do Sur.

A primeira diferenza que cómpre destacar entre a anterior e a actual normativa electoral é que, mentres no proceso electoral de 2006 se ditou un regulamento especial para a inscrición de candidaturas dos “nativos”, en 2010 as disposicións sobre esa fase do proceso foron reunidas nun regulamento xeral de inscricións, aprobado pola Resolución n.º 247-2010-XNE, do 15 de abril de 2010, incluíndo nel as referidas á inscrición de candidatos “nativos”.

A segunda diferenza, que consideramos esencial, consiste en que, mentres no regulamento de 2006 se definía a *comunidade nativa* como “aquele pobo ou comunidade peruana de natureza tribal de orixe prehispanica ou desenvolvemento independente a esta, proveniente ou asentado nas rexións da selva e cella da selva do territorio nacional, cuxos membros manteñen unha identidade común por vínculos culturais distintos ou independentes aos da colectividade nacional, oficial ou maioritaria...”, no novo regulamento defínense as *comunidades nativas* e pobos orixinarios como “agrupacións humanas con identidade e organización propias, recoñecidas polo Estado peruano, que participan no proceso electoral a través dos seus representantes naqueles lugares que o Xurado Nacional de Eleccións determine”. Poderíase pensar a simple vista que a primeira definición –da cal non nos ocupamos no noso artigo anterior– é máis completa e, daquela, máis útil que a segunda, a pesar de que ambas as dúas proveñen dunha entidade eminentemente electoral

á que non se lle debería exír fixalas por corresponder a temas alleos ás súas competencias. Recoñecendo o interese e necesidade da institución de contar con algunha –ante a súa inexistencia pola histórica desidia das entidades ás que si lles compete fixalas–, cómpre precisar, porén, que ambas as dúas definicións son incompletas, e mesmo a primeira contén conceptos erróneos.

En efecto, a primeira definición inclúe grupos tribais cando se sabe que ese termo se lles atribúe basicamente ás comunidades afro, mentres que, a diferenza dos pobos indíxenas, a súa presenza noutros continentes –e por suposto en América, e polo tanto, en Perú– non tería sido posible se non fosen traídos durante o réxime colonial: non foron nin descendían dun pobo que ocupase unha rexión peruana antes da colonia, como acontece cos indíxenas (aínda que si ocupasen unha antes da formación do actual Estado). Xa os tribunais supranacionais, incluíndo a Corte Interamericana de Dereitos Humanos (sentenza do Caso Aloeboetoe e outros de 1991) recoñeceran tal diferenza en virtude dos tratados internacionais sobre a materia.

Así mesmo, como se pode apreciar, aquela primeira definición ratificou expresamente a distinción xeográfica que se fai respecto da localización dos indíxenas en Perú –literalidade que raras veces se atopa nas normas peruanas–, indicando que as comunidades nativas se localizan nas rexións da selva e cella da selva, e agregando que se trataba de grupos que “manteñen unha identidade común por vínculos culturais distintos ou independentes aos da colectividade nacional, oficial ou maioritaria,” de modo que, máis alá da xeneralidade da referencia sobre as súas características, o que cabe salienta é o recoñecemento de que eses grupos se distinguen fronte a unha sociedade oficial ou maioritaria en virtude das cales se definen precisamente como minoría.

No caso da definición do segundo regulamento, ao só identificar as comunidades nativas e pobos orixenarios como agrupacións humanas con identidade e organización propias, xera unha idea de vaguidade tal que non diminúe polo feito de que se engada que son recoñecidas polo Estado –unha fundación tamén é unha agrupación humana recoñecida polo Estado–. É máis, tal como está consignada esta definición, non parece advertirse unha diferenza esencial con, por exemplo, os partidos políticos. A similitude, porén, que existe neste punto entre ambos os dous regulamentos é que ningún incluíu a definición de comunidade campesiña, e iso quizais porque non consideraron para esta a aplicación da cota⁸. ¿Por que? Poderíase pensar que tanto en 2006 como en 2010 se tomou como referencia soamente o disposto polas leis electorais rexionais e municipais, que non inclúen textualmente dentro dos destinatarios da cota as comunidades campesiñas. Pero sucede que o artigo 191 da Constitución, modificado no ano 2005, introduciu xustamente as ditas comunidades no seu ámbito de aplicación, de modo que, aínda que aquelas leis, emitidas con anterioridade á reforma constitucional, non foron –e seguen sen ser– actualizadas, debeuse aplicar o principio de supremacía da Constitución, ao ser o XNE, en materia electoral, tamén unha entidade xurisdiccional. Advertindo as responsabilidades e a recorrente ineficiencia dos organismos estatais peruanos competentes, o realmente importante é comprobar que, en virtude desas leis e dese regulamento, *non* se regulou a participación das comunidades campesiñas –enténdanse estas para os efectos da comprensión peruana como indíxenas principalmente da serra– no proceso de eleccións do ano 2006, o cal levou consigo a súa *non participación* en canto tales e, en consecuencia, vulneráronse irreparabilmente os seus dereitos. Este feito déixanos sorprendidos, como pouco.

Seguindo co segundo regulamento, cabe sinalar que tamén presenta entre as súas definicións a correspondente ás cotas electorais, indicando sobre elas que se trata de “porcentaxes establecidas na lei para asegurar a participación de colectivos historicamente excluídos dos procesos electorais. No noso ordenamento xurídico existen tres cotas electorais: as de xénero, de mozos, e de comunidades nativas e pobos orixinarios”. Repetimos que, máis alá da interpretación sobre “nativo”, as normas falan de “pobos orixinarios”, polo que non terían por que ter sido excluídos os indíxenas da serra ou da costa do alcance de toda a normativa peruana sobre o tema, máis se nesta mesma definición se fai referencia á situación de exclusión histórica como característica dos grupos aos cales busca aplicárselle. Iso sen contar, por suposto, coa obviedade da aplicación do texto do artigo 191 da Constitución sobre as comunidades campesinas.

Nesta definición indícase tamén que as cotas teñen como fin *asegurar* a participación deses grupos, cousa que en sentido estrito resulta certa, malia que abonda con que sexan incluídos nas listas de candidatos para que, cumprindo a cota, se entenda que xa hai unha participación asegurada. Pero como sabemos, a finalidade das cotas electorais, en xeral, non consiste só en asegurar a participación, senón tamén en asegurar a elección dos grupos aos cales se destina, situación que en Perú non se produce porque non existen mandatos de posición, de modo que, como se precisou no noso artigo anterior, o cumprimento da cota foi un “saúdo á bandeira” xa que na práctica as organizacións políticas consignan os “nativos” (e as mulleres e mozos) ao final das listas de candidatos. A situación era peor antes da vixencia da Lei n.º 29470, de decembro de 2009, –que modificou a Lei de eleccións rexionais–, pois rexía ata entón a votación por listas pechadas e bloqueadas, o cal reducía enormemente as posibilidades de que eles resultasen elixidos, sen tomar en conta que tamén antes podía resultar elixido como representante dunha provincia alguén que non tivese ningunha relación con ela. Coa Lei n.º 29470 rexen agora para o proceso electoral rexional as listas pechadas pero non bloqueadas, aumentando as posibilidades de que calquera candidato –“nativo” ou non– sexa elixido, independentemente da súa situación na lista. Por suposto, entra aquí novamente o problema da competencia personalizada da que falamos para o suposto das eleccións para congresistas, pero non deixa de recoñecerse que esta modificación minora as dificultades dos “nativos” de seren elixidos. Agora ben, as regras non foron modificadas para o caso das eleccións municipais, polo que o problema que xeran as listas pechadas e bloqueadas para as cotas mantense.

Pasando a outro punto, mentres o regulamento de 2006 (artigo 6) establecía que ante a ausencia de certificado ou dun *registro oficial* era suficiente para a inscrición da candidatura a presentación dunha *declaración de conciencia da persoa sobre a súa identidade nativa*, sen sinalar que tipo de certificado era o aludido, nin quen ou que entidade debía emitilo –quizais xustamente ante a falta de certeza de cantas e cales son esas comunidades–, o actual regulamento (artigo 21) establece que, para postularse como candidato “nativo”, tal condición debe ser acreditada polo xefe ou representante da comunidade nativa, por escrito ou de maneira presencial ante un xuíz de paz que elabore una declaración formal, requiríndose que tal representatividade sexa referendada pola Dirección Rexional Agraria ou o órgano que determine o Goberno Rexional respectivo, ante os cales deben estar recoñecidas previamente esas comunidades nativas ou *pobos orixinarios*. Como vemos, a alternativa de acreditación de “nativo” mediante unha declaración de conciencia foi eliminada, documento este que, aínda que podía cumprir coas normas sobre a

autoidentificación para a definición dun indíxena, como as contidas no Convenio n.º 169 da OIT, en situacións como a inscrición de candidatos non parece conveniente que sexa o único medio para probalo. O maior obstáculo, no entanto, é que os gobernos rexionais manexan información incompleta destas comunidades, como todas as entidades estatais que polas súas competencias están relacionadas co tema⁹.

Malia todo o exposto, a diferenza máis importante que atopamos entre a anterior normativa e a nova encóntrase nunha resolución emitida dous meses despois do segundo regulamento, a n.º 370-2010-XNE, a cal, modificándoo, precisa que a cota *tamén comprende as comunidades campesiñas*. En virtude diso, engádese o número de conselleiros rexionais que pasan a integrar os gobernos rexionais de dous departamentos da costa peruana, Ica e Moquegua, sen facer o propio co número de rexedores dos concellos municipais provinciais, a pesar de seren estas entidades ás que tamén se lles aplica a cota.

A máis destacada anotación que xorde desta nova norma ten que ver coa inclusión no alcance da cota ás comunidades que sempre foron excluídas: as campesiñas. Parece que acaba de advertirse que a Constitución lles recoñece a aplicación da cota tamén a estas comunidades, sendo incluídas mediante a mera modificación dun regulamento. É máis, recorrendo aos fundamentos desta resolución, atopamos que neles se manifesta que “a cota electoral debe ser entendida como aquela que comprende, de xeito indistinto, as comunidades nativas e os pobos orixinarios, *que pola súa vez inclúen as comunidades campesiñas*. Dese xeito, *abondará que nunha determinada circunscrición electoral exista algún destes grupos sociais (comunidades nativas, campesiñas e pobos orixinarios)*, para que xurda neste órgano electoral a exigencia de prever a cota electoral do 15% de representación” (a cursiva é nosa). Con tal orde de cousas, tense entón que, para o XNE, as comunidades campesiñas están incluídas nas comunidades nativas e pobos orixinarios. Iso, pois, é erróneo. Agregamos que non se comprende por que a adición de cargos só implicou (dous) consellos rexionais e non concellos municipais provinciais, se se supón que abonda, como di este fundamento, que se comprobe a existencia destas comunidades no seu territorio para que a cota se aplique.

En definitiva, non quedan claras dúas cuestións básicas: se as comunidades campesiñas son consideradas como parte das comunidades nativas ou dos pobos orixinarios –sen que sexan entendidas entón como sinónimos–, e se realmente o XNE considera que a cota se debe aplicar onde se atope calquera deses “tres” grupos. En canto ao primeiro, parece que non se ten a precisión de determinar a qué se denomina comunidade nativa, a qué comunidade campesiña, e a qué pobo orixinario, notándose non obstante que o XNE se afasta do costume de considerar que as comunidades campesiñas só se localizan na serra, ao recoñecer unha da costa. E en canto ao segundo, ao agregar o XNE soamente dúas provincias á lista delas nas que a cota se aplica, asume que só dúas das 195 provincias de todo o país teñen comunidades campesiñas. A resolución menciona que tal determinación se basea na información do Instituto Nacional de Estatística e Informática –encargado de realizar os censos de poboación– e do Instituto Nacional de Desenvolvemento dos Pobos Andinos, Amazónicos e Afroperuanos (INDEPA), pero xa vimos como a primeira institución desenvolveu o censo: obviando os “campesiños” da serra e da costa do país. Basearse daquela nos datos do censo é, pois, absolutamente inútil. En canto ao INDEPA, abonde con dicir que considerando, si, entre os indíxenas, tamén os que se atopan situados na serra e na costa, a información que manexa dificilmente se pode considerar útil xa que só reúne a dalgunhas outras entidades, entre elas

do INEI, sen seguir ningún criterio unificado. Non se debe esquecer, doutro lado, que no regulamento de inscricións de candidaturas de 2010, o XNE recoñece os órganos dos gobernos rexionais como aqueles que validarían a acreditación dos candidatos “nativos”, polo que puido facer o mesmo para o caso das comunidades campesiñas.

De todo isto, o único que si parece obvio é que non se ten claro cales, onde e cantos son os indíxenas en Perú, sexan etiquetados como “nativos”, “campesiños” ou mesmo orixinarios, nin tampouco como regular as disposicións constitucionais. E xa non falemos do deseño de políticas públicas.

Son varias as explicacións do que acontece –e non acontece– en Perú, pero na nosa opinión, dúas das principais son, por un lado, a enraizada discriminación social contra os indíxenas¹¹, inserida tamén nos axentes estatais que, por exemplo, mesmo tendo como parte do ordenamento xurídico nacional instrumentos como o Convenio n.º 169 da OIT, fan caso omiso das súas disposicións, sen, ademais, ningún intento por sistematizar e concordar a normativa dispersa que está vixente, interpretando certas normas en sentido restritivo e outras literalmente. Polo outro, a profunda falta de autoidentificación dos propios indíxenas, esencialmente nos da serra e costa peruanas, cuestión que explicaría, entre outras cousas, como, a pesar da omisión de regular a cota para “comunidades campesiñas” cando a Constitución recoñece tal dereito, non se efectuou ningún reclamo. Lamentablemente ambas as dúas situacións interrelaciónanse e acaban sustentando a estrutura social sobre a cal se segue a desenvolver o país.

Notas

- 1 De acordo coa lexislación boliviana, os censos de poboación débense levar a cabo cada dez anos; de modo que, en principio, se debería ter realizado un máis durante o ano 2011. Non obstante, o presidente Evo Morales anunciou que o dito censo sería levado a cabo durante o ano 2012.
- 2 Cabe aclarar que o documento do censo precisa que esta porcentaxe corresponde a persoas autoidentificadas maiores de 15 anos de idade.
- 3 Aínda que no caso de Ecuador se determinou que a autoidentificación era fixada por costumes e cultura, polo que non se corresponde completamente co recollido polo Convenio n.º 169.
- 4 A Constitución fai referencia expresa a “nacións e pobos indíxena orixinario campesiños”, e tal como o sinalaron diversos autores, entre eles Xavier Albó, esa comprensión non debe asumirse como divisible, pois, tendo as palabras e os conceptos unha inevitable carga valorativa, non fai máis que mostrar como cada grupo se recoñece a si mesmo, existindo sempre como base, claro está, a idea de indíxena. Sobre a afirmación –que seguimos– de que a linguaxe, máis que reflectir realidades, as constrúe, xa que as palabras reflicten convencións, suxerimos ler ECKERT, Penelope. *Variation, convention and social meaning (Stanford University)*. Paper presentado na Annual Meeting of the Linguistics Society of America, Oakland, CA, USA, 7 de xaneiro de 2005. Accesible en liña en <<http://www.justinecassell.com/discourse09/readings/EckertLSA2005.pdf>>, data de consulta: 29 de abril de 2011.
- 5 Precisando ademais que estas autonomías non son máis que a concreción do recoñecemento que os últimos instrumentos internacionais sobre indíxenas deron, fundamentalmente a Declaración das Nacións Unidas sobre os Dereitos dos Pobos Indíxenas, aprobada pola Asemblea Xeral en setembro de 2007, que recoñece que os devanditos pobos “teñen dereito á libre determinación. En virtude dese dereito, determinan libremente a súa condición política e perseguen libremente o seu desenvolvemento económico, social e cultural”.
- 6 Non obstante, unha das críticas con sustento que se pode facer –e de feito fixéronse– é que na práctica, a Corte Nacional Electoral –denominada agora Tribunal Supremo Electoral– non cumpriu as normas que ordenan tomar en conta os costumes destes pobos no que respecta a asuntos de elección de representantes –enténdase, candidatos a asembleístas– canalizándose fundamentalmente a súa participación, novamente, a través de partidos políticos.
- 7 Proclamados os resultados da elección congresal polo Xurado Nacional de Eleccións, mediante a Resolución n.º 474-2011-XNE, do 1 de xuño de 2011, dos cento trinta representantes que conforman o Congreso peruano, só un é indíxena (amazónico): Eduardo Nayap Kinin, representante do departamento de Amazonas.
- 8 Aínda que iso parece quedar “corrixido” coa interpretación efectuada coa Resolución n.º 370-2010-XNE, como se verá máis adiante.
- 9 Óbvias aquí que, para o disfrute de dereitos dos pobos indíxenas, é irrelevante o seu rexistro.
- 10 Coa nova interpretación, mediante a Resolución n.º 370-2010-XNE, agregáronse dúas provincias nas que se aplicou a cota, sendo unha desas provincias, Ica, netamente costeira.
- 11 Unha recente mostra diso puido apreciarse en toda a súa plenitude con motivo do triunfo, o 5 de xuño deste ano, do candidato á Presidencia da República, Ollanta Humala Tasso, de ascendencia quechua e italiana, e de tendencia esquerdista. Ver nota en *El Mundo* (edición *online*), 8 de xuño de 2011 <http://www.elmundo.es/america/2011/06/08/noticias/1307560178.html>

BIBLIOGRAFÍA

- ECKERT, P. (2005): *Variation, convention and social meaning* (Stanford University). Paper presentado na Annual Meeting of the Linguistics Society of America, Oakland, CA, USA, 7 de xaneiro de 2005. Accesible en liña en <http://www.justinecassell.com/discourse09/readings/EckertLSA2005.pdf>, fecha de consulta: 29 de abril de 2011.
- GIMÉNEZ GLÜCK, D. (1999): *Una manifestación polémica del principio de igualdad. Acciones positivas moderadas y medidas de discriminación inversa*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2001): *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Accesible en liña en http://www.ine.gob.bo:8082/censo/make_table.jsp?query=poblacion_06, data de consulta: 23 de maio de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2007): *II Censo de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*. Accesible en liña en http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/PagCensos_ResultadosComunidadesIndigenas1.asp data de consulta: 23 de maio de 2011.
- JURADO NACIONAL DE ELECCIONES (2010): *Compendio de Legislación Electoral*. Lima: JNE.
- PINEDO BRAVO, E. (2010): "Las cuotas electorales como medidas de discriminación inversa. Algunas notas sobre la denominada "cuota nativa" en Perú", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 9 (1): 161-174.