

ENITH PINEDO BRAVO _Becaria de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Doctorado Estado de Derecho y Buen Gobierno – Universidad de Salamanca _[145-160]

Indígenas en Perú y Bolivia. Medidas estatales para promover su representación política



Fecha de recepción _[09.12.2011]

Fecha de aceptación _[21.12.2011]

& **Resumen/Abstract:** *Cuando se dice que todas las personas deben poder participar, directamente o a través de sus representantes, en la toma de las decisiones que les afectan, gana importancia el rol del Estado Democrático de Derecho. Pero cuando esas personas han sido relegadas históricamente de la vida nacional, como los indígenas, entonces el papel de ese Estado resulta esencial, siendo deber suyo promover dicha representación. Este artículo repasa brevemente las medidas que en Perú y Bolivia han sido adoptadas con tal finalidad, advirtiéndose que, mientras la actuación del Estado peruano ha sido limitada, cuando no restrictiva, la del Estado boliviano ha logrado un gran alcance, a pesar de algunas deficiencias en su aplicación, lo cual demuestra que también en este punto hay enormes diferencias en el tratamiento del tema indígena entre ambos países.&*

& **Palabras clave:** circunscripciones electorales, cuotas de participación electoral, autoidentificación, indígena, campesino.

1. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, durante la década de los noventa se produjo la irrupción de importantes movilizaciones indígenas en varios países de América Latina, siendo las de Bolivia y Ecuador, por su impacto, las más importantes en América del Sur. Como es sabido también, estos países andinos comparten algo de su historia por haber sido sus actuales territorios parte del Imperio de los Incas, cuyo centro de poder se encontraba en Cusco, actual departamento de Perú. Lógicamente, este tercer país también tiene una historia común con aquellos otros dos, y entre los tres reúnen el mayor número de indígenas de la región.

En efecto, de acuerdo con el último Censo Poblacional de Bolivia, llevado a cabo en 2001¹, el porcentaje de la población que se autoidentificaba² como indígena o con algún pueblo originario superaba el 60% del total, lo cual ascendía entonces a más de 5 millones de personas. En el caso de Ecuador, divulgados los resultados del último Censo de Población y Vivienda, realizado durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se tiene que el 7% de la población total (algo menos de 14 millones y medio de personas) se autoidentificó como indígena, esto es, poco más de un millón de personas, proporción menor a la alcanzada por la población que se autoidentificó como afrodescendiente, la cual representó un 7,2% del total. En ambos países, como es de advertir, la cuestión de la autoidentificación fue esencial para definir los resultados.

Recordando que el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, tiene como elementos esenciales para la definición de indígena la autoidentificación³ y la descendencia de poblaciones que habitaban el país respectivo antes del inicio del proceso de conquista, colonización o de la formación de los Estados actuales, hay que precisar que los censos peruanos no han tomado en cuenta en absoluto ninguno de estos dos elementos para el registro de datos. Además, la persistente distinción que en Perú se da entre “nativo” y “campesino”, considerando sólo al primero como indígena para casi todos los efectos jurídicos, dio lugar a que en los Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda, no se haya contabilizado a *todos* los indígenas peruanos, al considerarse como tales únicamente a los indígenas de la selva en tanto “nativos”. Así, según el indicado censo, los “nativos” peruanos representan apenas poco más del 1% del total de la población peruana, es decir, aproximadamente 330.000 personas. Estos resultados, incompletos, son, por tanto, poco válidos.

El principal caso de estudio en la tesis doctoral que venimos trabajando –de la cual extraemos algunos datos para el presente artículo– es el peruano, teniendo entre nuestros objetivos analizar las diferencias que lo distancian tanto de Bolivia, a pesar de tener una historia muy cercana y sus indígenas un origen, si no común, también muy cercano. Se obvia en el trabajo a Ecuador porque, a efectos de enfocarnos en un tema específico, decidimos centrarnos en el de la representación política a través de medidas de acción positiva para cargos de elección popular, es decir, medidas estatales que mediante la diferenciación buscan promover la igualdad efectiva de los indígenas, en tanto colectivo históricamente discriminado, a fin de que tengan la posibilidad real de ocupar dichos cargos. Y es que en Perú y en Bolivia –con, además, tan similares culturas–, tal tipo de medidas han sido establecidas: mientras en Bolivia existen circunscripciones electorales especiales para las naciones y pueblos indígena originario campesinos, en Perú hay cuotas de participación en las listas de candidatos para los “campesinos, nativos y originarios” –aunque en la práctica se

haya aplicado básicamente sólo a los segundos, siempre siguiendo la lógica de la referida distinción, la cual sólo refleja discriminación-. La diferencia: que mientras en el primero de los países citados dichas circunscripciones han sido establecidas para aplicarse a las elecciones a la Asamblea Legislativa Plurinacional –como se ha denominado constitucionalmente a lo que tradicionalmente se conoce como Cámara de Diputados–, en el segundo de ellos han sido diseñadas únicamente para las elecciones a los Consejos Regionales y Municipios provinciales.

El estudio de por qué en Perú no se han generado los movimientos indígenas que sí se han dado en el resto de la región, de por qué el Estado peruano persiste en discriminar a este colectivo a pesar de ser parte en instrumentos internacionales sobre sus derechos, o de por qué, en general, la propia autoidentificación indígena es débil cuando no inexistente, son materia de recientes trabajos que atraviesan principalmente la historia del país, la antropología y la sociología, no definiéndose aún una respuesta consensuada. No es materia de la tesis ni mucho menos de este artículo adentrarnos en los campos de dichas áreas porque, además, no constituye parte de su objeto de estudio, el cual, al fin y al cabo, tiene como eje evaluar la posibilidad de que en un país con el crecimiento económico más alto y sostenido de América Latina en la última década se implementen medidas sobre el tema a favor de este colectivo tan infravalorado. Medidas como las desarrolladas en Bolivia, por ejemplo. Sin embargo, por razones de espacio y por su propia naturaleza, en este documento nos limitaremos a describir dichas medidas y, en cierto grado, a analizar la regulación aplicable.

2. LAS CIRCUNSCRIPCIONES INDÍGENA ORIGINARIO CAMPESINAS DE BOLIVIA

Como se sabe, una circunscripción electoral específica, como puede ser la indígena, es el conjunto de electores –exclusivamente indígenas para nuestro supuesto– de cuyos votos se obtendrán los resultados para la distribución de escaños a ser ocupados únicamente por sus representantes, asegurándose un número fijo de puestos en las instancias de que se trate. ¿Es una acción afirmativa? Sí. En los términos de Giménez Gluck (Giménez Gluck, 1999: 76 y ss.), se trataría de una *acción positiva moderada*, pues no afectaría directamente a terceros –como sí podría producirse en el caso de los sistemas de cuotas– toda vez que, a las ya existentes circunscripciones electorales establecidas para el resto de la población, se añadiría una o más específicas, siendo que en las primeras los no-indígenas seguirían votando por los candidatos de su preferencia sin introducirse en las listas integrantes de este otro colectivo. Pudiendo sostenerse, sin embargo, que, al diseñarse circunscripciones específicamente indígenas que aseguran ya un resultado, al ser independientes de las demás circunscripciones electorales, difícilmente podría considerarse como una acción positiva puesto que, siendo propio de ésta los bienes escasos, éstos simplemente no existen en la medida en que ya hay reservado un número de puestos para este colectivo; cabe indicar que tomamos como premisa general de las acciones afirmativas la búsqueda de la igualdad efectiva, de modo que, si bien este tipo de circunscripciones podría reflejar principalmente una actividad promocional del Estado, ello se hace sobre la base de la búsqueda de igualdad de oportunidades.

No evaluándose el contexto en que se tomó la decisión de redactar la actual Constitución boliviana ni el del correspondiente proceso constituyente, debe indicarse que, aprobada por referéndum en enero de 2009, su artículo 2 sirve como sustento del nuevo sistema normativo

de dicho país, que tiene como centro de referencia a los “indígenas originario campesinos”⁴. Dicho artículo señala que, por su existencia precolonial y el dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado. Aunque no se menciona expresamente a las circunscripciones como parte de su contenido, desde que sí se habla de autonomía y de autogobierno es lógico que ellas se consideren bajo este manto regulador general, pues de lo que se trata en el fondo es de asegurar que sean las propias personas que forman parte del colectivo indígena quienes, entre otras cosas, lo representen en el manejo de la cosa pública.

Pues bien, el artículo 146.VII de la Constitución boliviana establece que las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, en adelante CEIOC, se regirán por el principio de densidad poblacional en cada departamento, no debiendo trascender sus límites. Indica además que serán establecidas solamente en el área rural y en aquellos departamentos en los que los pueblos y naciones indígena originario campesinos constituyan una minoría poblacional. Finalmente señala que el órgano electoral determinará las circunscripciones especiales.

Al respecto, dos comentarios. El primero tiene que ver con la densidad poblacional, que constituye la pauta para determinar a los grupos destinatarios de la norma: minorías numéricas en los departamentos de que se trate. Éste ha sido uno de los elementos que más llamó nuestra atención, pues obvia la consideración de minorías para los colectivos discriminados en los que la cuestión numérica no tiene mayor repercusión –veamos el ejemplo de las mujeres–, excluyendo la norma constitucional de su ámbito de aplicación a los aymaras y quechuas, grupos indígenas históricamente discriminados pero que constituyen mayoría numérica en el país. Puede pensarse que la razón de esta disposición constitucional radica en la dificultad de definir circunscripciones cuando la población de que se trate se encuentra muy dispersa en el territorio estatal precisamente por ser mayoritaria. En tal virtud, lógico parece enfocarse en grupos más pequeños y focalizados que además pueden tener menos posibilidades reales de que alguno de sus candidatos resulte elegido en un proceso de la naturaleza de la Asamblea Plurinacional, cosa que en teoría no sucedería con los aymaras y quechuas. Estudiar y analizar las exposiciones de motivos de los acuerdos de las comisiones que integraron la Asamblea Constituyente es de gran interés para la tesis.

El segundo comentario que surge se vincula a la visión departamental de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, es decir, la consideración de que su ubicación se encuentra perfectamente delimitada territorialmente y necesariamente adscrita a un departamento, pasando por alto que, por su condición, no siempre es así, y obviando fenómenos como el de la migración. Ahora bien, llama también la atención que, a pesar de lo dispuesto por este artículo 146.VII, el artículo 147.III establezca que no deberá considerarse como criterio condicional para la determinación de las CEIOC la continuidad geográfica, y no sólo eso, señala que tampoco debe tenerse por tal la densidad poblacional. ¿Contradicciones? Aparentemente sí. Sin embargo, no pudiendo en este espacio analizarlas con detenimiento, es necesario indicar que en la práctica se ha privilegiado lo dispuesto por esta segunda norma.

Esta nueva Constitución, aprobada en enero de 2009, ordenaba que en diciembre de ese mismo año se llevaran a cabo las elecciones a la nueva Asamblea Legislativa Plurinacional, y para elegir presidente y vicepresidente de la República, ordenando también la emisión de un nuevo régimen electoral para tal efecto, el cual se concretó en la Ley del Régimen Electoral

Transitorio, emitida tres meses después y cuyo principal objetivo era poner en aplicación las nuevas figuras creadas. En tal sentido, dicha ley transitoria estableció siete CEIOC en los nueve departamentos del país, lo cual no significaba que en dos de ellos no hubiera poblaciones indígenas, sino que las ubicadas allí no representaban una minoría numérica poblacional respecto del total departamental. De esta manera, quedaron fuera de las disposiciones de la Constitución Chuquisaca y Potosí, este último territorio histórico indígena. ¿Irónico? Sea como fuere, de los 130 escaños de la Asamblea Legislativa Plurinacional, solamente 7 correspondían a CEIOC, correspondiendo los demás a los escaños uninominales (70) y plurinominales (53).

¿Cómo se determinaron las CEIOC? La Constitución encargó tal tarea al órgano electoral, el cual, a través de la aún existente Corte Nacional Electoral (en adelante CNE), debía tomar en cuenta las disposiciones contenidas en el artículo 146.III y las normas contenidas en la ley transitoria; esto es, debía considerar la información del último censo, así como los datos oficiales sobre las Tierras Comunitarias de Origen –las famosas TCO– que maneja el Instituto Nacional de Reforma Agraria, en adelante INRA. Y es que hay que resaltar un dato que recién mencionamos: en Bolivia hay un censo, sí, de personas indígenas, pero –al igual que en Perú– no existe un registro, lista o algo similar de los pueblos y/o naciones indígenas. De este modo, en la práctica, la determinación de las CEIOC estuvo a cargo del Parlamento que aún se hallaba en funciones.

Sobre las TCO cabe decir que se trata de tierras colectivas ancestrales, con modalidad de propiedad agraria, reconocidas por la Constitución de 2004 y en las cuales los pueblos y comunidades indígenas desarrollan sistemas de organización económica, social y cultural comunitarios. Destacando que las TCO constituyen la base fundamental de la estructuración del proceso de consolidación de las autonomías⁵ que está desarrollándose en el país, y por tanto, de sustento esencial para el consecuente autogobierno, en lo que a nuestro tema concierne es de apuntar que, al servir también de referente para la definición de las CEIOC, resulta de interés cómo la CNE tomó en cuenta la información manejada por una entidad del Ejecutivo de la naturaleza del INRA. De hecho, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Geografía Electoral de la CNE, al tener el INRA sus competencias centrales en la titulación de tierras, poca fue la información considerada, más aun si no necesariamente habitan en ellas todas las poblaciones indígenas.

Aunque el estudio detallado viene siendo desarrollado con la tesis, puede indicarse aquí que, debido a la poca utilidad de la información del INRA para la tarea que le correspondía cumplir a la CNE, ésta, más que fijar límites geográficos para las CEIOC, sugirió la conformación de asientos electorales indígenas en los departamentos que por ley debían contar con una. A tal efecto, se valió de la información con la que cuenta el Ministerio de Desarrollo Rural y de Tierras, definiendo los asientos –entiéndase como lugares de votación– en los cuales los indígenas debían inscribirse con antelación para poder votar como parte de las CEIOC. Y la definición de los asientos se basó en los resultados del trabajo de campo de los funcionarios de la CNE en los siete departamentos, el cual consistía, entre otras cosas, en acudir a las comunidades para fijar por consenso los lugares que para los indígenas resultaban más accesibles.

No nos explayaremos más en el caso boliviano. Basta añadir a lo expuesto que la definitiva Ley del Régimen Electoral, emitida en junio de 2010, ratifica mediante su artículo 57 la distribución de escaños para la Asamblea Legislativa Plurinacional que había sido definida por

la ley transitoria, agregando para su determinación la necesidad de recurrir a la información de los Territorios Indígena Originario Campesinos –los TIOC–, de las comunidades indígena originario campesinas y de los municipios con presencia de pueblos indígena originario campesinos, sirviendo de referentes en la configuración de las CEIOC. Formaliza además el procedimiento de consulta con las organizaciones indígenas para la determinación de los asientos electorales.

Antes de repasar el caso peruano, hay que destacar que las normas legales bolivianas sobre la participación política de las naciones y pueblos indígena originario campesinos en los procesos electorales no se agotan en la regulación de las CEIOC, pues su participación también ha sido considerada según sus modos y costumbres⁶ en, por ejemplo, la elaboración de las listas de candidatos, habiéndose obviado ya desde el año 2004 la exigencia de que ella se diera necesariamente a través de partidos políticos. Un seguidor teórico del sistema de partidos podría cuestionar regulaciones como ésta, pero no puede negarse que, a la luz de la realidad de países como Bolivia, tal tipo de normas resultan indispensables para evitar el aislamiento de los indígenas de la participación de la vida política del Estado, producto, en buena parte, precisamente del comportamiento de dichas organizaciones políticas.

Aunque con algunas deficiencias de regulación –contradicciones al menos aparentes, por ejemplo–, en la interpretación, o ya en la aplicación –lo que es frecuente cuando por primera vez se pone algo en práctica–, queda claro que Bolivia no sólo es referente en lo que a reconocimiento y desarrollo efectivo del autogobierno indígena concierne, sino en estos otros aspectos que buscan promover la igualdad de oportunidades en la representación política del colectivo en su conjunto, hasta hace poco mínimamente expresada a pesar de constituir la mayoría numérica de la población nacional.

3. LA CUOTA “NATIVA” EN LAS LISTAS DE CANDIDATOS DE PERÚ

En un anterior artículo nuestro (Pinedo, 2010) se desarrolló este tema a propósito de su condición de acción afirmativa y, más estrictamente, como medida de discriminación inversa. En él se describieron las características de la regulación peruana aplicable, las deficiencias en la comprensión e interpretación de “nativo” e incluso manifestamos nuestra inclinación por el establecimiento de circunscripciones electorales específicas para los indígenas a fin de no sólo promover sino asegurar su representación política en el Congreso. Si bien partimos de la regulación de la Constitución política y de las leyes electorales, nuestra atención recayó en la Resolución n.º 1235-2006-JNE, por la que se aprobó el Reglamento de Inscripción de Miembros de Comunidades Nativas para las Elecciones Regionales y Municipales 2006, dado que era el Jurado Nacional de Elecciones (en adelante JNE), la entidad que debía desarrollar aquellas normas. Recordemos que el artículo 191 de la Constitución Política dispone que la ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de “*comunidades campesinas y nativas, y pueblos originarios*” (la cursiva es nuestra) en los consejos regionales y concejos municipales provinciales, porcentaje que las leyes electorales han fijado en no menos del 15% en las listas respectivas.

En el presente artículo la atención recaerá nuevamente en el JNE, con la diferencia de que, en virtud de las recientes elecciones regionales y municipales de octubre de 2010, dictó una nueva normativa centrada en un nuevo reglamento de inscripciones de candidatos, el cual fue complementado importantemente por una posterior resolución.

Antes de entrar en ello, destacamos que en abril de 2010 se llevaron a cabo las elecciones para presidente y vicepresidentes de la República, así como las elecciones para congresistas, advirtiéndose una vez más la casi ausencia de candidatos indígenas para ambas instancias y, peor aún, de elegidos⁷. No existiendo medidas para promover su representación en el Congreso –que es además unicameral–, esta situación también se explica porque de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, la votación popular se da por listas cerradas con voto preferencial, de modo que uno de los efectos es personalizar la candidatura y, por tanto, la campaña electoral, poniendo en desventaja a quien no tuviera los recursos para una competencia de este tipo, que no implica necesariamente menos esfuerzo por realizarse bajo las reglas del distrito múltiple. Además, la Ley de Partidos Políticos obliga a los candidatos a congresistas a postularse mediante dichas organizaciones, al tratarse de un proceso electoral de alcance nacional, lo cual, sumado a la inexistencia de cuotas para las listas de las elecciones internas, hace que la designación discrecional de parte de las cabezas dirigenciales constituya la posibilidad real de los indígenas de ser incluidos en las listas definitivas. Éstos son sólo algunos de los varios escollos que tendría que pasar un indígena si pretende ser candidato al Congreso, no estando demás resaltar que, en virtud de las características de la regulación, y en general de las del país, aquel que logre ser candidato muy probablemente no se encontraría respaldado por la base del colectivo indígena ni mucho menos poseería un discurso propiamente tal. Si a esto se agrega que las normas que regulan esta cuota excluyen de su ámbito de aplicación no sólo a las elecciones al Congreso –como ya se precisó–, sino además a las de los concejos municipales distritales, instancias de gobierno más cercanas a ellos que los consejos regionales y los concejos municipales provinciales a los cuales sí se aplica, tenemos entonces el abismo diferencial que existe frente a Bolivia en esta materia y en cualquier otra que tenga que ver con afianzamiento y promoción de los derechos de los indígenas.

La palabra *nativo* es colocada entre comillas porque, tal como fuera indicado en nuestro artículo anterior, en Perú existe la costumbre social y legal de distinguir a éste del *campesino*, atribuyéndose la condición de indígena solamente al primero en tanto indígena de la selva, y adjudicándose al segundo una categoría de clase que sólo cuando resulta útil termina siendo la etiqueta legal del indígena de la sierra y de la costa, aunque principalmente de la sierra. Habiéndose convertido dicha distinción en “oficial”, tal como se indicó entonces y reiteramos ahora, ella es discriminatoria, cuando no absurda. Indígena, nativo u originario son sinónimos. Y, en tal sentido, de acuerdo con los datos extraoficiales registrados por algunas entidades estatales, el colectivo en conjunto podría alcanzar alrededor del 40% de la población total peruana, es decir, más o menos 11 millones de personas, lo cual incluso convertiría al país como el de mayor población indígena de América del Sur.

La primera diferencia a destacar entre la anterior y la actual normativa electoral es que, mientras en el proceso electoral de 2006 se dictó un reglamento especial para la inscripción de candidaturas de los “nativos”, en 2010 las disposiciones sobre dicha fase del proceso fueron reunidas en un reglamento general de inscripciones, aprobado por Resolución n.º 247-2010-JNE, de 15 de abril de 2010, incluyendo en él las referidas a la inscripción de candidatos “nativos”.

La segunda diferencia, que consideramos esencial, consiste en que, mientras en el reglamento de 2006 se definía a la *comunidad nativa* como “aquel pueblo o comunidad peruana de naturaleza tribal de origen prehispánico o desarrollo independiente a éste,

proveniente o asentado en las regiones de la selva y ceja de selva del territorio nacional, cuyos miembros mantienen una identidad común por vínculos culturales distintos o independientes a los de la colectividad nacional, oficial o mayoritaria...”, en el nuevo reglamento se definen las *comunidades nativas y pueblos originarios* como “agrupaciones humanas con identidad y organización propias, reconocidas por el Estado peruano, que participan en el proceso electoral a través de sus representantes en aquellos lugares que el Jurado Nacional de Elecciones determine.” Podría pensarse a simple vista que la primera definición –de la cual no nos ocupamos en nuestro artículo anterior– es más completa y, por tanto, más útil que la segunda, a pesar de que ambas provienen de una entidad eminentemente electoral a la que no debería exigírsele fijarlas por corresponder a temas ajenos a sus competencias. Reconociendo el interés y necesidad de la institución de contar con alguna –ante su inexistencia por la histórica desidia de las entidades a las que sí les compete fijarlas–, es de precisar, sin embargo, que ambas definiciones son incompletas, e incluso la primera contiene conceptos erróneos.

En efecto, la primera definición incluye a grupos tribales, cuando se sabe que dicho término se atribuye básicamente a las comunidades afro, en tanto que, a diferencia de los pueblos indígenas, su presencia en otros continentes –y por supuesto en América y, por tanto, en Perú– no hubiera sido posible si no hubieran sido traídos durante el régimen colonial: no fueron ni descendían de un pueblo que ocupase una región peruana antes de la colonia como ocurre con los indígenas (aunque sí hayan ocupado una antes de la formación del actual Estado). Ya los tribunales supranacionales, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (sentencia del Caso Aloeboetoe y otros de 1991) habían reconocido tal diferencia en virtud de los tratados internacionales sobre la materia.

Asimismo, como es de apreciarse, aquella primera definición ratificó expresamente la distinción geográfica que se hace respecto de la ubicación de los indígenas en Perú –literalidad que raras veces se encuentra en las normas peruanas–, indicando que las comunidades nativas se localizan en las regiones de la selva y ceja de selva, y agregando que se trataba de grupos que “mantienen una identidad común por vínculos culturales distintos o independientes a los de la colectividad nacional, oficial o mayoritaria”, de modo que, más allá de la generalidad de la referencia sobre sus características, lo que cabe destacar es el reconocimiento de que dichos grupos se distinguen frente a una sociedad oficial o mayoritaria en virtud de las cuales se definen precisamente como minoría.

En el caso de la definición del segundo reglamento, al sólo identificar a las comunidades nativas y pueblos originarios como agrupaciones humanas con identidad y organización propias, genera una idea de vaguedad tal que no disminuye por el hecho de que se añada que son reconocidas por el Estado –una fundación también es una agrupación humana reconocida por el Estado–. Es más, tal como está consignada esta definición, no parece advertirse una diferencia esencial con, por ejemplo, los partidos políticos. La similitud, empero, que existe en este punto entre ambos reglamentos es que ninguno incluyó la definición de comunidad campesina, y ello quizás porque no consideraron para ésta la aplicación de la cuota⁸. ¿Por qué? Podría pensarse que tanto en 2006 como en 2010 se tomó como referencia solamente lo dispuesto por las leyes electorales regionales y municipales, que no incluyen textualmente dentro de los destinatarios de la cuota a las comunidades campesinas. Pero sucede que el artículo 191 de la Constitución, modificado en el año 2005, introdujo justamente a dichas comunidades en su ámbito de aplicación, de modo que, si bien

aquellas leyes, emitidas con anterioridad a la reforma constitucional, no fueron –y siguen sin ser– actualizadas, debió aplicarse el principio de supremacía de la Constitución, al ser el JNE, en materia electoral, también una entidad jurisdiccional. Advirtiendo las responsabilidades y la recurrente ineficiencia de los organismos estatales peruanos competentes, lo realmente importante es comprobar que, en virtud de esas leyes y de ese reglamento, *no se reguló* la participación de las comunidades campesinas –entiéndanse éstas a efectos de la comprensión peruana como indígenas principalmente de la sierra– en el proceso de elecciones del año 2006, lo cual conllevó su *no participación* en cuanto tales, y, en consecuencia, se vulneraron irremediablemente sus derechos. Este hecho nos deja sorprendidos, por decir lo menos.

Siguiendo con el segundo reglamento, cabe señalar que también presenta entre sus definiciones a la correspondiente a las cuotas electorales, indicando sobre ellas que se trata de “porcentajes establecidos en la ley para asegurar la participación de colectivos históricamente excluidos de los procesos electorales. En nuestro ordenamiento jurídico se tienen tres cuotas electorales: las de género, de jóvenes, y de comunidades nativas y pueblos originarios”. Repetimos que, más allá de la interpretación sobre “nativo”, las normas hablan de “pueblos originarios”, por lo que no tendrían por qué haber sido excluidos los indígenas de la sierra o de la costa del alcance de toda la normativa peruana sobre el tema, más si en esta misma definición se hace referencia a la situación de exclusión histórica como característica de los grupos a los cuales busca aplicársele. Ello sin contar, por supuesto, con la obviedad de la aplicación del texto del artículo 191 de la Constitución sobre las comunidades campesinas.

En esta definición se indica también que las cuotas tienen como fin *asegurar* la participación de dichos grupos, cosa que en sentido estricto resulta cierta, toda vez que basta con que sean incluidos en las listas de candidatos para que, cumpliendo la cuota, se entienda que ya hay una participación asegurada. Pero como sabemos, la finalidad de las cuotas electorales, en general, no consiste sólo en asegurar la participación, sino también en asegurar la elección de los grupos a los cuales se destina, situación que en Perú no se produce porque no existen mandatos de posición, de modo que, como se precisó en nuestro artículo anterior, el cumplimiento de la cuota ha sido un “saludo a la bandera” toda vez que en la práctica las organizaciones políticas consignan a los “nativos” (y a las mujeres y jóvenes) al final de las listas de candidatos. La situación era peor antes de la vigencia de la Ley n.º 29470 de diciembre de 2009 –que modificó la Ley de Elecciones Regionales–, pues regía hasta entonces la votación por listas cerradas y bloqueadas, lo cual reducía enormemente las posibilidades de que ellos resultaran elegidos, sin tomar en cuenta que también antes podía resultar elegido como representante de una provincia alguien que no tuviera ninguna relación con ella. Con la Ley n.º 29470 rigen ahora para el proceso electoral regional las listas cerradas pero no bloqueadas, aumentando las posibilidades de que cualquier candidato –“nativo” o no– sea elegido, independientemente de su ubicación en la lista. Por supuesto, entra aquí nuevamente el problema de la competencia personalizada de la que hablamos para el supuesto de las elecciones para congresistas, pero no deja de reconocerse que esta modificación aminora las dificultades de los “nativos” de ser elegidos. Ahora bien, las reglas no han sido modificadas para el caso de las elecciones municipales, por lo que el problema que generan las listas cerradas y bloqueadas para las cuotas se mantiene.

Pasando a otro punto, mientras el reglamento de 2006 (artículo 6) establecía que ante la ausencia de certificado o de un *registro oficial* era suficiente para la inscripción de la

candidatura la presentación de una *declaración de conciencia de la persona sobre su identidad nativa*, sin señalar qué tipo de certificado era el aludido, ni quién o qué entidad debía emitirlo –quizás justamente ante la falta de certeza de cuántas y cuáles son esas comunidades–, el actual reglamento (artículo 21) establece que, para postularse como candidato “nativo”, debe tal condición ser acreditada por el jefe o representante de la comunidad nativa, por escrito o de manera presencial ante un juez de paz que elabore una declaración formal, requiriéndose que tal representatividad sea refrendada por la Dirección Regional Agraria o el órgano que determine el Gobierno Regional respectivo, ante los cuales deben estar reconocidas previamente dichas comunidades nativas o *pueblos originarios*. Como vemos, la alternativa de acreditación de “nativo” mediante una declaración de conciencia ha sido eliminada, documento éste que, aunque podía cumplir con las normas sobre la autoidentificación para la definición de un indígena, como las contenidas en el Convenio n.º 169 de la OIT, en situaciones como la inscripción de candidatos no parece conveniente que sea el único medio para probarlo. El mayor obstáculo, empero, es que los gobiernos regionales manejan información incompleta de estas comunidades, como todas las entidades estatales que por sus competencias están relacionadas con el tema⁹.

No obstante todo lo expuesto, la diferencia más importante que hemos encontrado entre la anterior normativa y la nueva se encuentra en una resolución emitida dos meses después del segundo reglamento, la n.º 370-2010-JNE, la cual, modificándolo, precisa que la cuota *también comprende a las comunidades campesinas*. En virtud de ello, se añade el número de consejeros regionales que pasan a integrar los gobiernos regionales de dos departamentos de la costa peruana, Ica y Moquegua, sin hacer lo propio con el número de regidores de los concejos municipales provinciales, a pesar de ser éstas entidades a las que también se aplica la cuota.

La más destacada anotación que surge de esta nueva norma tiene que ver con la inclusión en el alcance de la cuota a las comunidades que siempre fueron excluidas: las campesinas. Parece que recién se ha advertido que la Constitución reconoce la aplicación de la cuota también a estas comunidades, siendo incluidas mediante la mera modificación de un reglamento. Es más, recurriendo a los fundamentos de esta resolución, encontramos que en ellos se manifiesta que “la cuota electoral debe ser entendida como aquella que comprende, de manera indistinta, a las comunidades nativas y a los pueblos originarios, *que a su vez incluyen a las comunidades campesinas*. De esa manera, *bastará que en una determinada circunscripción electoral exista alguno de estos grupos sociales (comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios)*, para que *surja en el presente órgano electoral la exigencia de prever la cuota electoral del 15% de representación*” (la cursiva es nuestra). Con tal orden de cosas, se tiene entonces que, para el JNE, las comunidades campesinas están incluidas en las comunidades nativas y pueblos originarios. Eso, pues, es erróneo. Agregamos que no se comprende por qué la adición de cargos sólo implicó a (dos) consejos regionales y no a concejos municipales provinciales, si se supone que basta, como dice este fundamento, que se compruebe la existencia de estas comunidades en su territorio para que la cuota sea aplicada.

En definitiva, no quedan claras dos cuestiones básicas: si las comunidades campesinas son consideradas como parte de las comunidades nativas o de los pueblos originarios –sin que se les entienda entonces como sinónimos–, y si realmente el JNE considera que la cuota debe aplicarse donde se halle cualquiera de esos “tres” grupos. En cuanto a lo primero, parece que

no se tiene la precisión de determinar a qué se denomina comunidad nativa, a qué comunidad campesina, y a qué pueblo originario, notándose sin embargo que el JNE se aleja de la costumbre de considerar que las comunidades campesinas sólo se ubican en la sierra, al reconocer a una costeña¹⁰. Y en cuanto a lo segundo, al agregar el JNE solamente dos provincias a la lista de ellas en las que la cuota se aplica, asume que sólo dos de las 195 provincias de todo el país tienen comunidades campesinas. La resolución menciona que tal determinación se basa en la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática –encargado de realizar los censos de población– y del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), pero ya hemos visto cómo la primera institución desarrolló el censo: obviando a los “campesinos” de la sierra y de la costa del país. Basarse entonces en los datos del censo es pues absolutamente inútil. En cuanto al INDEPA, baste con decir que considerando, sí, entre los indígenas, también a los que se encuentran ubicados en la sierra y en la costa, la información que maneja difícilmente puede considerarse útil en tanto que sólo reúne la de algunas otras entidades, entre ellas del INEI, sin seguir algún criterio unificado. No debe olvidarse, de otro lado, que en el reglamento de inscripciones de candidaturas de 2010, el JNE reconoce a los órganos de los gobiernos regionales como aquellos que validarían la acreditación de los candidatos “nativos”, por lo que pudo hacer lo mismo para el caso de las comunidades campesinas.

De todo esto, lo único que sí parece indudable es que no se tiene claro cuáles, dónde y cuántos son los indígenas en Perú, sean etiquetados como “nativos”, “campesinos”, o incluso, “originarios”, ni tampoco cómo regular las disposiciones constitucionales. Ni qué decir del diseño de políticas públicas.

Son varias las explicaciones de lo que acontece –y no acontece– en Perú, pero en nuestra opinión, dos de las principales son, por un lado, la enraizada discriminación social contra los indígenas¹¹, insertada también en los agentes estatales que, por ejemplo, aun teniendo como parte del ordenamiento jurídico nacional a instrumentos como el Convenio n.º 169 de la OIT, hacen caso omiso de sus disposiciones, sin además, ningún intento por sistematizar y concordar la normativa dispersa que se encuentra vigente, interpretando ciertas normas en sentido restrictivo y otras literalmente. Por el otro, la profunda falta de autoidentificación de los propios indígenas, esencialmente en los de la sierra y costa peruanas, cuestión que explicaría, entre otras cosas, cómo, a pesar de la omisión de regular la cuota para “comunidades campesinas” cuando la Constitución reconoce tal derecho, no se efectuó ningún reclamo. Lamentablemente ambas situaciones se interrelacionan y terminan sustentando la estructura social sobre la cual sigue desarrollándose el país.

Notas

- 1 De acuerdo con la legislación boliviana, los censos de población deben llevarse a cabo cada diez años; de modo que, en principio, debería haberse realizado uno más durante el año 2011. No obstante, el presidente Evo Morales anunció que dicho censo sería llevado a cabo durante el año 2012.
- 2 Cabe aclarar que el documento del censo precisa que este porcentaje corresponde a personas autoidentificadas *mayores de 15 años de edad*.
- 3 Aunque en el caso de Ecuador se determinó que la autoidentificación era fijada por costumbres y cultura, por lo que no se corresponde completamente con lo recogido por el Convenio n.º 169.
- 4 La Constitución hace referencia expresa a “naciones y pueblos indígena originario campesinos” y tal como lo han señalado diversos autores, entre ellos Xavier Albó, esa comprensión no debe asumirse como divisible pues, teniendo las palabras y los conceptos una inevitable carga valorativa, no hace más que mostrar cómo cada grupo se reconoce a sí mismo, existiendo siempre como base, claro está, la idea de indígena. Sobre la afirmación –que seguimos– de que el lenguaje, más que reflejar realidades, las construye, en tanto las palabras reflejan convenciones, sugerimos leer ECKERT, Penelope. *Variation, convention and social meaning* (Stanford University). *Paper* presentado en la Annual Meeting of the Linguistics Society of America, Oakland, CA, USA, 7 de enero de 2005. Accesible en línea en <<http://www.justinecassell.com/discourse09/readings/EckertLSA2005.pdf>>, fecha de consulta: 29 de abril de 2011.
- 5 Precisando además que estas autonomías no son más que la concreción del reconocimiento que los últimos instrumentos internacionales sobre indígenas han dado, fundamentalmente la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General en septiembre de 2007, que reconoce que dichos pueblos “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”.
- 6 No obstante, una de las críticas con sustento que puede hacerse –y de hecho han sido formuladas– es que en la práctica, la Corte Nacional Electoral –denominada ahora Tribunal Supremo Electoral– no cumplió las normas que ordenan tomar en cuenta las costumbres de estos pueblos en lo que respecta a asuntos de elección de representantes –entiéndase, candidatos a asambleístas– canalizándose fundamentalmente su participación, nuevamente, a través de partidos políticos.
- 7 Proclamados los resultados de la elección congresal por el Jurado Nacional de Elecciones, mediante la Resolución n.º 474-2011-JNE, de 1 de junio de 2011, de los ciento treinta representantes que conforman el Congreso peruano, sólo uno es indígena (amazónico): Eduardo Nayap Kinin, representante del departamento de Amazonas.
- 8 Aunque eso parece quedar “corregido” con la interpretación efectuada con la Resolución n.º 370-2010-JNE, como se verá más adelante.
- 9 Se obvia aquí que, para el goce de derechos de los pueblos indígenas, es irrelevante su registro.
- 10 Con la nueva interpretación, mediante la Resolución n.º 370-2010-JNE se agregaron dos provincias en las que se aplicó la cuota, siendo una de esas provincias, Ica, netamente costeña.
- 11 Una reciente muestra de ello ha podido apreciarse en toda su plenitud a raíz del triunfo, el 5 de junio del presente año, del candidato a la Presidencia de la República, Ollanta Humala Tasso, de ascendencia quechua e italiana, y de tendencia izquierdista. Ver nota en *El Mundo* (edición *on line*), 8 de junio 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 en la Annual Meeting of the Linguistics Society of America, Oakland, CA, USA, 7 de enero de 2005. Accesible en línea 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 línea en http://www.ine.gob.bo:8082/censo/make_table.jsp?query=poblacion_06, fecha de consulta: 23 de mayo de 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (2007): *II Censo de las Comunidades Indígenas de la Amazonía Peruana*. Accesible en línea en http://censos.inei.gob.pe/Censos2007/PagCensos_ResultadosComunidadesIndigenas1.asp fecha de consulta: 23 de mayo 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.