

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Hoy en día, es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la disseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

IIDH

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Módulos de capacitación sobre participación política indígena

Módulos de capacitación sobre participación política indígena

Módulos de capacitación sobre participación política indígena

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Con el apoyo de:

Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

© 2008 Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
Reservados todos los derechos.

323.7

I59-m

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Módulos de capacitación sobre participación política indígena / Instituto
Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2008

102 p. 22X28 cm.

ISBN 978-9968-611-08-4

1. Pueblos indígenas 2. Derechos humanos

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

Departamento de Entidades de la Sociedad Civil
Programa Pueblos indígenas y derechos humanos

Cristina Zeledón M.
Oficial de Programa
Coordinación académica

Amílcar Castañeda
Autor

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Masterlitho S.A.
Impresión

Publicación coordinada por la Unidad de Información y de Servicio Editorial del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	7
--------------------	---

Módulo I

1. Derechos humanos, participación, democracia y derechos de los pueblos indígenas. Tensiones entre derechos humanos y derechos indígenas, tensiones entre participación política indígena y democracia.....	11
Unidad 1. Derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.....	11
Unidad 2. Derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y democracia	15
Unidad 3. Glosario de términos: derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y democracia	19
2. Regímenes electorales (sistema de partidos, elecciones, voto, etcétera) y participación política indígena. Tensiones entre formas de participación autónomas y sistema electoral.....	28
Unidad 1. Glosario de términos: sistema de partidos políticos y sistema electoral	28
Unidad 2. Participación política de los pueblos indígenas	38
3. Participación política indígena no electoral. Otras formas y espacios de participación a la que se han incorporado los indígenas	58
Unidad 1. Participación política indígena no electoral.....	58
Unidad 2. Ejemplos de movimientos de base indígena (Bolivia y Ecuador).....	63

Módulo II

1. Los indicadores de progreso en derechos humanos y su aplicación a la participación política indígena.....	73
Unidad 1. Indicadores para dar seguimiento al progreso en el acceso a los derechos humanos	73
Unidad 2. Seguimiento de progresos en la protección de los derechos de los pueblos indígenas.....	78
Unidad 3. Monitoreo del derecho a la participación política indígena.....	82
2. El trabajo de campo (observación) como herramienta de información para documentar la participación política indígena	85

Módulos de capacitación

Unidad 1. Breve reflexión: Trabajo de campo, empírico y de observación	85
Unidad 2. Observación electoral, algunas pistas.....	86
Unidad 3. Guías de observación electoral. Ejercicio para su aplicación a la participación política indígena	90
3. El trabajo documental, acceso a fuentes y utilización de la bibliografía como herramienta de información para documentar la participación política indígena.....	94
Unidad 1. Guía de fuentes sobre pueblos indígenas (y participación política).....	94

Presentación

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

Actualmente, algunos textos constitucionales en el hemisferio han terminado por aceptar la compleja realidad que se define a partir del carácter pluricultural y multiétnico de los pueblos indígenas. Hoy en día sabemos también que el reconocimiento al derecho indígena contribuye al desarrollo progresivo de los derechos humanos y que, a la vez, no se opone sino más bien complementa el derecho positivo nacional. En tal virtud, las prácticas democráticas actuales no son plenas si no tienen en cuenta la diversidad cultural y jurídica de los pueblos indígenas de nuestro continente. En este sentido, el Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos del IIDH ha venido impulsando actividades de investigación, capacitación y participación/incidencia, dentro de una estrategia general que se basa en el fortalecimiento democrático potencialmente diverso y culturalmente plural de las Américas, considerando que lo que está en juego hoy es la modernización del Estado actual en relación con el cumplimiento de las demandas de los pueblos originarios. Democracia, gobernabilidad y Estado de derecho no están opuestos al reconocimiento de sociedades pluriculturales; sin embargo, la democracia no será inclusiva, efectiva, suficiente y útil si de sus ventajas y logros, si de sus incentivos y su productividad, no se benefician todos los que la componen, dentro de un ordenamiento jurídico en el que convivan armónicamente diferentes etnias y pueblos en igualdad de derechos. Esto es parte del quehacer democrático y de los retos actuales de los derechos humanos en las Américas.

Hace algunos años, en los Mapas de Progreso en Derechos Humanos elaborados por el IIDH, se consignaron los diferentes niveles de desarrollo que presentaban tres variables sustantivas en el tema como son: a) el reconocimiento a la participación política electoral de los pueblos indígenas; b) el reconocimiento de derechos políticos y espacios de participación de los indígenas; y, c) las condiciones que favorecen la participación política de los indígenas, tanto en los textos constitucionales como en la legislación electoral y legislación específica que establece las circunscripciones electorales con base en la territorialidad. Lo anterior mostraba la necesidad de desarrollar un estudio comprensivo y un análisis comparado en aquellos países que mostraban un mayor desarrollo, que permitiera fortalecer y/o generar mecanismos de participación más amplios así como compartir las buenas prácticas,

dificultades y debilidades y lecciones aprendidas, con otros países de la región que cuentan con un menor desarrollo en este ámbito.

Como un aporte en este campo, el IIDH impulsó a través de su Programa de Pueblos Indígenas – en el marco de un convenio de colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) - la investigación de seis experiencias de participación electoral indígena en la región, en países que cuentan con diferentes grados de sustento jurídico y administrativo y cuya sistematización fue publicada en 2007 bajo el título *Estudios sobre participación política indígena. Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú*. Para el IIDH, que tiene entre sus metas estratégicas la promoción de sistemas políticos inclusivos y transparentes, este ejercicio tuvo una particular importancia pues propició no solo el conocimiento específico sino su amplia divulgación por medio de acciones tendientes a fortalecer la formación y capacitación de jóvenes hombres y mujeres indígenas, como lo fue el Curso-taller de capacitación realizado en el Aula Interamericana de Derechos Humanos del IIDH, los días 4 a 6 de diciembre de 2006, en el que participaron representantes de catorce países de la región.

Como parte de dicho proceso y con el objetivo de contribuir así al desarrollo continuado de un modelo de investigación que contribuya a mejorar el acceso a los derechos, la articulación de la acción social y la participación política, en especial de los grupos humanos tradicionalmente discriminados como son los pueblos indígenas, se elaboraron los presentes módulos de capacitación, los cuales fueron utilizados en el curso-taller mencionado para efectos de socialización y evaluación de sus contenidos. Se trata de un abordaje teórico-metodológico en dos módulos, divididos en unidades, sobre temas claves como derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, participación, democracia, regímenes electorales y otros vinculados, así como sobre el enfoque de indicadores de progreso en derechos humanos aplicados a la especificidad de la participación política indígena, incluyendo dos técnicas efectivas para su monitoreo, como son el trabajo de campo (observación) y el trabajo documental.

Con nuestro particular agradecimiento al equipo académico de CIESAS, conformado por los investigadores y docentes François Lartigue, Diego Iturralde y Francisco García, por su colaboración en las diversas etapas de la investigación, la capacitación y la elaboración de los contenidos, hoy tenemos el agrado de poner esta publicación a disposición de todas aquellas personas interesadas en esta cada vez más relevante temática, con la esperanza de fortalecer los procesos de inclusión y participación política de los hombres y mujeres indígenas de la región.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo IIDH*

Módulo I

Presentación

El Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en un convenio de colaboración con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), coordinado e impulsado por el Departamento de Entidades de la Sociedad Civil del IIDH, a través de su Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos, ha venido desarrollando una sistematización de los resultados de seis investigaciones nacionales (casos: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), elaboradas en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la participación política y ciudadana de los pueblos indígenas para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad regional”.

Con base en los hallazgos de dicha sistematización y como parte del componente de formación/capacitación del proyecto, el CIESAS en conjunto con el IIDH impartieron un curso-taller de capacitación para representantes de organizaciones indígenas de catorce países de América Latina. Dicho curso, tuvo lugar en San José, Costa Rica, los días 4, 5 y 6 de diciembre de 2006.

Estos Módulos didácticos son versiones que han sido sometidas a prueba durante el curso-taller antes mencionado. Sin embargo, debido a la complejidad de la temática, son versiones que eventualmente deberán de actualizarse.

Objetivos

1. Difusión de los resultados de las investigaciones nacionales sobre participación política indígena realizadas en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú.
2. Capacitación sobre estrategias de incidencia para la consecución de legislación y medidas administrativas, que fortalezcan la participación política y electoral indígena en los países que aún no cuentan con suficientes y significativos avances en la materia.
3. Socialización y evaluación de la efectividad de dos módulos didácticos de capacitación.

1. Derechos humanos, participación, democracia y derechos de los pueblos indígenas. Tensiones entre derechos humanos y derechos indígenas, tensiones entre participación política indígena y democracia

Unidad 1. Derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas

La revitalización de los pueblos indígenas y otras formaciones sociales étnica y culturalmente diferenciadas se expresa, entre otros factores, en la emergencia de movimientos sociales que contradicen el modelo de Estado, al cual oponen resistencia en tanto niega su reivindicación de ser reconocidos y tratados como distintos. La emergencia de estos movimientos tiene como una de sus dinámicas principales el desarrollo de una plataforma que orienta sus luchas, la cual se ha venido ampliando progresivamente en los pasados veinticinco años y se ha hecho común para los movimientos de toda la región.

Una de las vertientes en que se forman las plataformas de los movimientos indígenas es la relativa a los derechos, en cuya conformación cabe destacar las siguientes dinámicas:

(i) El continuado proceso de acumulación de las demandas indígenas, que da lugar a reclamos de orden jurídico que buscan en primer término alcanzar la protección de la ley y el acceso a la justicia y que conducen posteriormente a la formulación de un planteamiento de reforma de la legalidad y de reconocimiento de una capacidad jurisdiccional propia;

(ii) La participación indígena en los esfuerzos a favor del restablecimiento y ampliación de la democracia, que se expresa en la participación creciente de los ciudadanos indígenas en el electorado y en la irrupción, más reciente, de los movimientos indígenas en procesos electorales y en la gestión pública en los niveles locales y nacionales; y,

(iii) La apropiación progresiva de la doctrina de los derechos humanos y de los desarrollos de la normatividad internacional que incorporan progresivamente sujetos y derechos colectivos.

La dinámica de apropiación de la doctrina de los derechos humanos en las plataformas de los movimientos indígenas se construye en relación con la promoción de la doctrina y la práctica de tales derechos en los espacios internacionales y nacionales, fenómeno para el cual son muy importantes la participación permanente de numerosos dirigentes indígenas en la discusión del Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la ONU y en las Conferencias Mundiales de la última década del siglo XX, así como la incorporación de la temática de los derechos humanos en la capacitación y formación de cuadros indígenas en todos los países del continente. En este proceso las plataformas de los movimientos indígenas hacen suyas, desde muy temprano, las declaraciones de derechos contenidas en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y, progresivamente, de otros instrumentos relacionados con sus reivindicaciones.

Esta operación de apropiación del derecho internacional de los derechos humanos muestra tres características singulares en la plataforma indígena:

(i) La apropiación se concentra, como un punto de partida fundamental, en el artículo primero de los mencionados pactos: *el derecho a la libre determinación de los pueblos* y su consecuencia más inmediata, esto es que “*en virtud de este derecho [los pueblos] establecen libremente su condición política y proveen así mismo a su desarrollo económico, social y cultural*”;

(ii) La apropiación incluye expresamente los dos conjuntos de derechos: civiles y políticos (DCP) y económicos, sociales y culturales (DESC), y desvanece de partida cualquier diferencia que se pudiera establecer entre estos¹; y,

¹ En virtud de esta recepción *global* de los derechos humanos, la plataforma indígena es una expresión temprana de la interdependencia y la indivisibilidad entre los DCP y los DESC, cuestión que viene siendo aceptada progresivamente por la doctrina en los últimos años.

(iii) La apropiación se extiende rápidamente hacia el combate a la discriminación racial², los derechos a participar y ser consultados³, los derechos ambientales⁴ y el derecho al desarrollo⁵.

A partir de esta apropiación, los movimientos indígenas desarrollan un catálogo propio de *derechos de los pueblos indígenas*, progresivamente distinto (en el sentido de derechos específicos) del proclamado y protegido por los instrumentos internacionales.

El “catálogo” de los derechos de los pueblos indígenas es muy amplio y variable, sin embargo se refiere a un conjunto de campos que podrían resumirse de la siguiente manera⁶:

(i) Reconocimiento constitucional de la existencia de los pueblos indígenas como sujetos específicos al interior de la nación; de los derechos originarios que como a tales les corresponden y de las obligaciones de los Estados y gobiernos de garantizar su ejercicio y desarrollar la legislación pertinente;

(ii) Establecimiento del derecho de los pueblos a disponer de los medios materiales y culturales necesarios para su reproducción y crecimiento; de manera especial a la conservación, recuperación y ampliación de las tierras y territorios que han ocupado tradicionalmente. Este derecho incluye la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios, y la conservación de las calidades del hábitat;

(iii) Instrumentación del derecho al desarrollo material y social de los pueblos indígenas, incluyendo: el derecho a definir sus propias alternativas e impulsarlas bajo su responsabilidad; el derecho a participar en los beneficios del desarrollo nacional en una medida que compense los déficits históricamente establecidos; y el derecho a tomar parte en el diseño y ejecución de los objetivos nacionales de desarrollo;

(iv) Derecho al ejercicio y desarrollo de las culturas indígenas, a su crecimiento y transformación, así como a la incorporación de sus lenguas y contenidos culturales en los modelos educativos nacionales. Este derecho debe garantizar el acceso a los bienes culturales de la nación y la participación de los pueblos en la configuración de la cultura nacional, fomentar el uso de sus lenguas y asegurar sus contribuciones permanentes en campos como la tecnología, la medicina, la producción y la conservación de la naturaleza;

² Aunque la lucha contra la discriminación siempre estuvo presente en la plataforma indígena, la realización de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación y toda forma de Intolerancia (Durban, 2001) fue una ocasión privilegiada para incorporar este concepto en la plataforma indígena, tal como este asunto es tratado en la *Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (vigente desde 1969).

³ Aunque su alcance es mayor, este es uno de los impactos más importantes que tiene, sobre la plataforma indígena, la discusión, adopción y amplia difusión del *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la OIT* (Nº 169-1989).

⁴ La adopción de la *Convención sobre la diversidad biológica* (Río de Janeiro, 1992), la importante participación de representantes indígenas en la Cumbre de la Tierra (en la misma oportunidad) y la promoción que han realizado de esta temática las organizaciones ecológicas ha contribuido a esta incorporación del derecho ambiental en la plataforma de los movimientos indígenas, aportando al desarrollo de los contenidos sobre el reclamo a una territorialidad indígena propia.

⁵ La adopción de la *Declaración de naciones unidas sobre derecho al desarrollo* (1986) y la constitución del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe (1992), son otros dos factores que inciden, desde el derecho internacional, en la configuración de la plataforma de los derechos indígenas.

⁶ Esta síntesis, aún vigente, fue preparada por un grupo de dirigentes indígenas y especialistas, para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) entre 1989 y 1991, como una primera propuesta previa para la adopción de un instrumento interamericano sobre el tema. Se publicó en la *Revista del IIDH*, septiembre 1991, San José, Costa Rica.

(v) Establecimiento de las condiciones jurídicas y políticas que hagan posibles y seguros el ejercicio y la ampliación de los derechos antes señalados, dentro de la institucionalidad de los Estados; garantizando la representación directa de los pueblos en las instancias de gobierno, asegurando sus conquistas históricas y legitimando sus formas propias de autoridad, representación y administración de justicia, mediante un régimen de autonomía adecuado a cada situación particular.

Como es evidente, este catálogo de derechos reclamados por los movimientos indígenas no se reduce a reproducir los derechos ya incluidos en los Pactos Internacionales, la Convención Interamericana y su Protocolo sobre DESC (Protocolo de San Salvador), sino que los articula de manera distinta y, además, los dota de características particulares que resultan fundamentales en el desarrollo de sus plataformas de lucha.

A diferencia de lo que ocurre en los instrumentos internacionales, la propuesta indígena:

(i) Los define como *derechos de pueblos*, en el sentido de que son atributos de una entidad social (el pueblo indígena) y de sus ciudadanos (los indígenas que pertenecen al pueblo determinado)⁷;

(ii) Integra muy estrechamente derechos de tipo político y derechos al desarrollo, de tal manera que unos son condición de otros y viceversa⁸; y

(iii) Desliga la existencia y la realización de estos derechos de su incorporación en el régimen jurídico y constitucional del Estado, al dotarles de una entidad propia, como derechos originarios⁹.

Respecto de cada uno de los tres conjuntos de derechos considerados en la agenda de la reunión intergubernamental, cabe resumir las siguientes preguntas, planteamientos e informaciones que se tuvieron en cuenta en el evento. Con la advertencia de que el estado de desarrollo en la legislación de cada país es diverso, sin que se pueda establecer claramente una tendencia regional.

Los derechos políticos

¿Qué son los derechos políticos de los pueblos indígenas?

(i) Los derechos políticos de los pueblos indígenas forman parte de (y complementan) los derechos humanos universalmente reconocidos, con énfasis especial en una titularidad colectiva, por identificarse como pueblos el sujeto principal y por ser los indígenas un grupo en situación de alta vulnerabilidad.

(ii) En las últimas tres décadas algunos conceptos claves del derecho nacional e internacional han evolucionado: territorio, autonomía, autodeterminación, pueblo.

(iii) En Latinoamérica existen dimensiones principales de este derecho: 1. Identidad colectiva (personalidad); 2. Grados de autonomía (organización y autogobierno, administración de justicia, inclusión en ordenamiento territorial); 3. Elección y cargos públicos y 4. Participación en decisiones y políticas públicas que les afectan.

⁷ Y esto va más allá de que se los comprenda o no como derechos colectivos o sociales. Esta operación privilegia la orientación del derecho a la libre determinación del artículo primero de los Pactos (no contenida en los instrumentos interamericanos) lo que altera profundamente el sentido de todo el conjunto de derechos enunciados y protegidos; aplicación que hasta ahora no es admitida por los Estados suscriptores y que ha sido expresamente excluida del *Convenio 169 de la OIT*, del *Convenio constitutivo del fondo para el desarrollo de los pueblos indígenas* y de los proyectos de declaración en curso de discusión en Naciones Unidas y OEA.

⁸ Lo cual dará como resultado, en la plataforma indígena, a un reclamo de ciudadanía que vincula estos derechos, mucho más allá de los derechos políticos, generalmente reconocidos para los indígenas en las constituciones nacionales desde mediados del siglo XX.

⁹ En el sentido de *anteriores a la fundación del Estado*, como lo consigna el texto de la Constitución de Paraguay.

¿En qué contexto analizamos estos derechos?

- (i) Alto potencial de conflictividad por existencia de recursos y expansión de actividades extractivas.
- (ii) Transición a un modelo multicultural de Estado desde aproximadamente 1989.
- (iii) Brecha entre indígenas y no indígenas sigue siendo abismal.
- (iv) Globalización y redefinición de rol de Estado, debilidad e inestabilidad de los Estados latinoamericanos.

¿Qué tendencias encontramos en cada una de las categorías de derechos políticos de los pueblos indígenas?

- (i) Identidad colectiva: tensión constante entre exigencias de rigidez burocrática y flexibilidad y adecuación a situación de organizaciones indígena.
- (ii) Grados de autonomía: son los derechos más polémicos, implican un nuevo modelo que vincula autonomía con desarrollo y protección al medio ambiente, dificultad en definir puntos de engranaje y coordinación entre Estado y PI, algunos ejemplos exitosos.
- (iii) Elección y cargos públicos: desmonopolización de los partidos políticos, modelos de “cuoteo étnico” y sus límites, elecciones según usos y costumbres.
- (iv) Participación en decisiones y políticas públicas que les afectan: Línea trazada por el Convenio 169, y profundizada en algunas legislaciones, “consulta bienintencionada”.

¿Qué desafíos nos plantea el siglo XXI en cuanto a estos derechos?

- (i) Paso del Estado multicultural al intercultural.
- (ii) Mayor énfasis en espacios y mecanismos de decisión interculturales, reconstrucción y redefinición de instituciones democráticas.
- (iii) Considerar factores claves para transformar: legislación primaria y secundaria, voluntad política, fuerza y claridad del movimiento indígena, Estado de Derecho general, democratización, descentralización.
- (iv) Hacia una evaluación global del impacto de estos derechos y un monitoreo constructivo y constante en América Latina.
- (v) Los indígenas transforman al Estado, al mismo tiempo ellos mismos se transforman.

Unidad 2. Derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y democracia

Tanto la *Carta democrática latinoamericana*, como la *Carta andina para la promoción y protección de los derechos humanos* establecen disposiciones en cuanto a la democracia y los derechos humanos y también en cuanto a democracia, derechos humanos y pueblos indígenas.

A continuación los fragmentos de estos instrumentos... *para reflexionar*:

Derechos humanos y democracia según la *Carta democrática interamericana*

La democracia y los derechos humanos

Artículo 7. La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

Artículo 8. Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo.

Los Estados Miembros reafirman su intención de fortalecer el sistema interamericano de protección de los derechos humanos para la consolidación de la democracia en el Hemisferio.

Artículo 9. La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Artículo 10. La promoción y el fortalecimiento de la democracia requieren el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas, tal como están consagradas en la *Declaración de la organización internacional del trabajo* (OIT) relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su Seguimiento, adoptada en 1998, así como en otras convenciones básicas afines de la OIT. La democracia se fortalece con el mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad de vida de los trabajadores del Hemisferio.

Derechos humanos y democracia según *Carta andina para la promoción y protección de los derechos humanos*

Parte III

Democracia y derechos humanos

Artículo 13. Los pueblos andinos tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla, para lograr la plena realización de todos los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y el derecho al desarrollo.

Artículo 14. Reiteran su compromiso con el contenido de la *Carta democrática interamericana* y de la Resolución 2002/46 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre “Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia”, especialmente en lo referente a los elementos esenciales constitutivos de la democracia: el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión, de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el Estado de Derecho, la celebración de elecciones periódicas libres, justas e imparciales y basadas en el sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en la vida política de sus países, la separación e independencia de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública, y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas.

Artículo 15. Confirman su adhesión al Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, suscrito en Oporto en 1998, el mismo que está llamado a constituirse en la cláusula democrática andina.

Artículo 16. Se comprometen a defender el orden democrático en la región andina, convencidos de que la vigencia de los valores democráticos asegura la interdependencia y reforzamiento mutuo entre la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Artículo 17. Reiteran su compromiso con la *Carta democrática interamericana* (2001), afirman que la vigencia del orden democrático constituye una garantía indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en consecuencia, se comprometen a adoptar todas las medidas posibles para fortalecerlo.

Artículo 18. Reconocen el derecho de todo ciudadano y ciudadana de los Países Miembros de la Comunidad Andina a elegir y participar en las elecciones del Parlamento Andino, que deberán realizarse mediante sufragio universal, libre, directo y secreto.

Derechos humanos y pueblos indígenas según la *Carta andina para la promoción y protección de los derechos humanos*

Parte VIII

Pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes

Artículo 32. Afirman que los Países Miembros de la Comunidad Andina son multiétnicos y pluriculturales. La diversidad de sus sociedades es uno de sus fundamentos, riqueza y características básicas; en consecuencia, reafirman el derecho de todos los pueblos y comunidades de los países andinos a la preservación y desarrollo de sus identidades propias y a la consolidación de la unidad nacional de cada país sobre la base de la diversidad de sus sociedades.

Artículo 33. Se comprometen de manera especial a promover programas a favor de la interculturalidad, entendida ésta como la preservación y desarrollo de las identidades ancestrales de pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes a través del fomento de espacios sociales para el contacto, el diálogo y la interacción entre tales pueblos y comunidades y el resto de las sociedades de los países andinos, sobre la base de la reafirmación y vigencia de sus propias identidades y culturas.

Artículo 34. Adoptarán medidas efectivas para que los sistemas educativos, en todos sus niveles y modalidades, reflejen los valores propios de la diversidad cultural y étnica de los países andinos e incorporen en los programas de estudio contenidos y prácticas que fomenten una actitud de respeto a la diversidad y alienten los propósitos de la interculturalidad.

Artículo 35. Alentarán que los sistemas educativos difundan la interculturalidad a través del desarrollo de programas específicos para los pueblos indígenas –como por medio de la educación intercultural bilingüe– y que promuevan el establecimiento de programas de estudio sobre las culturas indígenas y afrodescendientes.

Artículo 36. Reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y los de las comunidades de afrodescendientes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (número 169) de la Organización Internacional del Trabajo.

Artículo 37. Reconocen que los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes, además de los derechos humanos que poseen sus miembros como ciudadanos a título individual, gozan como grupos humanos de raíz ancestral, de derechos colectivos, cuyo ejercicio en común promueve su continuidad histórica, la preservación de su identidad y su desarrollo futuro.

Artículo 38. Reconocen, igualmente, que los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes, dentro del marco de las legislaciones nacionales y de la normativa sobre derechos humanos, tienen derecho a mantener y desarrollar sus identidades y costumbres en lo cultural, espiritual, político, económico y jurídico; a la propiedad y posesión de las tierras o territorios que tradicionalmente ocupan; a no ser desplazados de ellos y a retornar en caso de serlo; a conservar sus propias formas de organización social, ejercicio de la autoridad y administración de justicia; a desarrollar y mantener su patrimonio cultural tangible e intangible; y a la protección de sus conocimientos ancestrales colectivos y al ejercicio de sus prácticas tradicionales.

Artículo 39. Reconocen, asimismo, el derecho de los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes, dentro del marco de los ordenamientos constitucionales y legislaciones nacionales y de la normativa internacional sobre derechos humanos, a conservar y promover sus prácticas tradicionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica; a participar en el uso, administración y usufructo sostenibles de los recursos naturales que se ubican en sus tierras o territorios; a ser consultados en las decisiones que se tomen sobre la explotación de los recursos naturales no renovables que se hallan en sus tierras o territorios y sobre toda actividad que afecte al medio ambiente y formas de vida; de aquellos a participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten actividades de manejo de recursos naturales en sus tierras y territorios; a percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de estas actividades; a ser consultados y participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes de desarrollo que les concierna; y a formular sus propios planes de desarrollo sostenible y gestionar de los Estados los recursos para su financiamiento y la cooperación internacional.

Artículo 40. Se comprometen con la adopción de la *Declaración internacional de los derechos de los pueblos indígenas* que se encuentra en preparación en el marco de las Naciones Unidas y de la *Declaración interamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas*, que se encuentra en proceso de elaboración en la OEA, y expresan su respaldo a la gestión del Foro Permanente de Asuntos Indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU.

Artículo 41. Recordando que la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia (Durban, Sudáfrica, 2001) señaló que los pueblos indígenas y comunidades de afrodescendientes han sido víctimas de discriminación, esclavitud y pobreza, expresan su compromiso de diseñar, promover y aplicar en el plano nacional, regional e internacional estrategias, programas y políticas para fomentar un desarrollo social equitativo y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Unidad 3. Glosario de términos: derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y democracia

Apunte

Conceptos sobre derechos humanos

Derechos humanos: Son los derechos de todos los individuos del mundo, por ejemplo a la vida, a la dignidad y a la educación. Los derechos humanos son universalmente válidos, establecidos en convenios, declaraciones y en las constituciones. El documento más importante que los garantiza es la *Declaración universal de los derechos humanos* (1948).

Derechos de los pueblos indígenas: Son los derechos específicos que los Estados o la comunidad internacional les reconocen a los Pueblos Indígenas como individuos y colectivos. Estos derechos también figuran en diferentes documentos internacionales, como el *Convenio 169 de la OIT*.

Derecho indígena: Es el sistema normativo de los pueblos indígenas, construido a partir de su cosmovisión, utilizado desde tiempos inmemoriales y transmitido oralmente de generación a generación. El derecho indígena a veces también se llama “justicia comunitaria”, “usos y costumbres” o “derecho consuetudinario”, aunque estos conceptos han sido cuestionados.

(Fuente: Manual Fondo Indígena)

Recuerda: no es lo mismo derechos humanos de los pueblos indígenas que...

Derecho indiano: Estatus legal que los conquistadores y colonizadores les otorgaban a los indígenas, dentro de un marco de su supuesta “inferioridad”. El derecho indiano concibe a los indígenas como menores de edad e incapaces de manejar asuntos públicos.

Derecho indígena: Sistema de administración de la justicia, aplicado desde tiempos ancestrales en las comunidades y los ayllus indígenas, según principios, autoridades y cosmovisión propia.

Derecho consuetudinario: Derecho socialmente reconocido por costumbre (y no por ley escrita) que se aplica en todas las culturas. *Consuetudo* significa costumbre en latín. La costumbre, desde la época de los romanos, se considera fuente del derecho. El derecho consuetudinario ha sido integrado en los sistemas jurídicos occidentales, hecho que se evidencia especialmente en la tradición jurídica de Inglaterra, donde los jueces son considerados administradores de una ley común que, incluso, pueden imponer limitaciones al poder legislativo.

Pluralismo jurídico: Existencia de diferentes sistemas legales en el mismo país o región. El pluralismo jurídico implica el reconocimiento y respeto mutuo entre estos sistemas, así como formas de administrar conflictos de competencia entre ambos.

(Fuente: Manual Fondo Indígena)

Derechos humanos

(Fuente: Manual IIDH)

“La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado (...) derechos que tiene el deber de respetar y garantizar o (...) organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización.

Estos derechos, atributos de toda persona e inherentes a su dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos como derechos humanos”.

Pedro Nikken

Todas las personas desde que nacemos queremos ser felices y tener bienestar. Las personas no somos felices si estamos en la cárcel, si somos golpeadas o tenemos miedo a la autoridad o a otras personas. Tampoco si hay guerras o se nos persigue por nuestras ideas, la religión que tenemos o por pertenecer a un pueblo distinto.

Los seres humanos no disfrutamos del bienestar si tenemos hambre, si vivimos en la pobreza y no tenemos un empleo o un pedazo de tierra para cultivarlo.

La *Declaración universal de derechos humanos* es un documento muy importante. Fue hecho en 1948 por muchas personas en representación de casi todos los países del mundo. Su artículo 1 dice: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

El artículo nos habla de la dignidad de las personas. La dignidad es como el aire que respiramos, no la podemos tocar ni ver, pero la necesitamos para vivir como seres humanos. Es una cualidad que nos da valor y calidad como seres iguales a los demás, nos hace merecer respeto y tener derecho a obtener las condiciones para ser felices y alcanzar el bienestar.

La dignidad nos pertenece a todo/as por igual, sin importar el color, la edad, el sexo, la religión, la nacionalidad, el pueblo al que pertenezcamos, el idioma que hablemos o cómo nos vestimos. No importa si somos pobres o ricos, todas las personas nacemos con dignidad y morimos con ella. Ser digno/as es ganarnos la comida con el trabajo honrado, sentirnos orgulloso/as de lo que somos y no sentir pena ni vergüenza de lo que hacemos.

La solidaridad es otra condición para la realización de la dignidad. Los seres humanos no vivimos solos, cada uno por su lado. Vivimos en sociedad, nos debemos apoyar uno/as a otro/as para que ella nos ofrezca condiciones para vivir con dignidad, como:

- No ser discriminado/as por ningún motivo.
- Vivir en libertad, sin temor, humillación o maltrato.
- Ser respetados y tratados con justicia e igualdad.
- Gozar de oportunidades para educarnos, tener salud y vivir con decencia.
- Tener un empleo en que se nos respete y valore como personas y se nos pague un sueldo suficiente para mantenernos a nosotros/as y a nuestros hijos e hijas.
- Sentirnos orgulloso/as de quienes somos, de nuestra pertenencia a un pueblo indígena, de nuestras costumbres y tradiciones, de nuestra cultura.

El artículo también nos habla de que somos iguales en derechos. Para vivir con dignidad necesitamos que nuestros derechos sean defendidos, respetados y protegidos por el Estado, por nosotros/as mismo/as y por toda la sociedad.

Los derechos humanos que ya están escritos forman un conjunto de normas que el Estado debe cumplir y proteger, que limitan sus acciones en contra de las personas y les ordenan hacer otras para su realización. Están contenidos en la Constitución y las leyes de cada país, así como en documentos internacionales llamados tratados, pactos o convenciones.

El derecho más importante y sin el que no podemos ejercer los demás derechos, es el de la vida. La vida es la base de los derechos a la libertad y la búsqueda de la felicidad y el bienestar.

Los derechos humanos se fueron pensando, hablando y estableciendo a lo largo de muchos años. Los primeros fueron los llamados derechos civiles y políticos que nos garantizan la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de cada persona, así como el derecho a participar en las decisiones políticas.

Después se llegó a acuerdos sobre los derechos económicos, sociales y culturales, que se refieren a las condiciones de vida y el acceso a los bienes materiales y culturales a los que toda persona debe tener acceso para vivir con dignidad: una alimentación sana, una vivienda apropiada, calzado, vestido, trabajo, salud, educación, y todo aquello que se refiera a nuestras necesidades.

También hay derechos muy importantes relacionados con nuestra vida sobre la tierra, como el derecho a un ambiente sano, que depende del respeto a la naturaleza; el derecho al desarrollo, el derecho a la paz; y el derecho a la soberanía y autodeterminación de cada nación y cada pueblo. Además, se han reconocido los derechos para la protección de poblaciones específicas como los niños y niñas, las mujeres, los trabajadores, los refugiados, las personas con discapacidades y los pueblos indígenas.

Los Estados son supervisados en su labor de protección de los derechos humanos y de garantía de condiciones para su realización. Para esto, el Estado conoce los tratados internacionales y los ratifica; al hacerlo, los convierte en leyes y se sujeta a que las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos, que son organizaciones en las que hay personas representando a todos los países del mundo, en el caso de la ONU, o de América, si se trata de la OEA. Tanto la ONU como la OEA le preguntan a los gobiernos cómo está la situación de los derechos humanos en sus países y estos deben atender las recomendaciones que le dan para mejorarla. Esto es una parte de lo que se llama protección internacional de los derechos humanos.

Derechos indígenas

(Fuente: Manual Fondo Indígena)

¿Qué son los derechos indígenas? Muchas veces, este concepto crea confusión. ¿Son los derechos que los Estados les otorgan o garantizan a los indígenas? ¿O son los derechos que practican y aplican los pueblos indígenas en sus comunidades, también llamados “usos y costumbres” o “justicia comunitaria”?

Aquí llamaremos “derechos indígenas” los derechos que los Estados o la comunidad internacional les reconocen a los pueblos indígenas. Por derecho indígena, en cambio, se entiende la aplicación del derecho propio en las comunidades.

Uno de los grandes logros de la cultura universal es el reconocimiento de los derechos humanos individuales, producto de un largo proceso histórico y de las experiencias dolorosas de las guerras y

del exterminio. Al tener los Estados el monopolio de aplicar la violencia, garantizado por las Fuerzas Armadas y la Policía, fácilmente pueden cometer actos violentos contra los ciudadanos. Los individuos o las comunidades, generalmente, no tienen medios para oponerse a semejante poderío militar. Los derechos humanos sirven entonces como escudo de protección frente a los abusos que pueden cometer las autoridades del gobierno. Todos los seres humanos, según la *Declaración universal de los derechos humanos* (1948), gozan de los derechos humanos, como son el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la dignidad y la seguridad. Obviamente, también cada miembro individual de una comunidad indígena es sujeto de estos derechos humanos.

Sin embargo, los derechos humanos esbozados en la *Declaración universal* resultan ser insuficientes para proteger a comunidades o Pueblos Indígenas en su conjunto. Es así como, a través del impulso de los movimientos indígenas en el mundo, surgieron en las últimas tres décadas leyes de derechos colectivos de los Pueblos Indígenas.

Los derechos individuales hacen referencia a los derechos de las personas o de miembros de minorías étnicas, mientras que los derechos de los pueblos indígenas se refieren a un sujeto de derechos colectivo. Los pueblos indígenas son entonces titulares colectivos del derecho como portadores de una cultura que nace de su forma de concebir el mundo y de las relaciones que desarrollan entre hombre, naturaleza y sociedad.

Las tres generaciones de derechos humanos

Los derechos de los pueblos indígenas se inscriben en las diferentes generaciones de derechos humanos, que han ido apareciendo desde la *Declaración universal de los derechos humanos*. Así la primera generación de los derechos humanos comprende derechos civiles (a la vida, integridad, libertad, igualdad ante la ley, libertad de expresión, entre otros) y políticos (elegir y ser elegido, libertad de reunión). La segunda generación se refiere a derechos económicos (trabajo, salario justo, organización sindical, propiedad), sociales (comida y vivienda digna, salud, atención médica, educación) y culturales (creación artística y ciencia, idioma propio, religión). Los derechos de la tercera generación (llamados de la solidaridad) comprenden los derechos de los pueblos, su protección como unidades nacionales en un territorio y su derecho a la paz, la autodeterminación y el desarrollo sostenible. En resumen, en el derecho internacional ya están reconocidas las tres generaciones de derechos humanos, incluyendo los derechos de los pueblos indígenas.

El cuestionamiento de los derechos colectivos

En los últimos años muchos nuevos derechos han sido reconocidos. Existe una gran cantidad de documentos internacionales, como por ejemplo, la *Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo* (Agenda 21, 1992), el *Convenio sobre la Diversidad Biológica* (1992) o la *Declaración sobre la diversidad cultural de la UNESCO* (2001) que incluyen el enfoque de los pueblos indígenas como tercera generación de derechos humanos. Sin embargo, en las clases políticas y en las dirigencias sociales de los países latinoamericanos todavía falta mayor conciencia y un compromiso sincero con estos principios, además de que los convenios internacionales frecuentemente son percibidos como algo lejano y extraño, una mera “declaración de buena voluntad”.

Existen numerosas críticas a los derechos de los pueblos indígenas. Los argumentos más comunes son los siguientes:

- Los derechos colectivos se chocan con los derechos individuales, como puede ser el de la libertad e igualdad frente a la ley. La comunidad se impone frente al individuo, lo cual viola los principios básicos de las constituciones nacionales. Por ejemplo, si una comunidad decide expulsar a uno de sus miembros, viola el derecho a la libre circulación. Si un ladrón es castigado con latigazos, se estaría quebrantando el derecho al debido proceso y a la integridad física.
- Los derechos territoriales contradicen los principios universales de que sólo el Estado puede ser titular del territorio (suelo, subsuelo, aguas, espacio aéreo), con sus recursos renovables y no renovables.
- Las identidades son flexibles, ambiguas y no caben en definiciones rígidas. ¿Además, quién garantiza que mañana no aparecerán las mujeres, los ancianos u otros grupos con el reclamo de derechos colectivos especiales?
- El mismo término “pueblos” no se puede aplicar a los indígenas, ya que los pueblos, según el derecho internacional, suelen constituirse en Estados.
- No hay necesidad de establecer derechos colectivos especiales. Sólo es necesario que se cumplan a cabalidad los derechos de primera y segunda generación.

Estos argumentos demuestran las fuertes resistencias que existen en los círculos políticos tradicionales contra los derechos de los pueblos indígenas, y de los choques de intereses y tradiciones jurídicas que pueden provocar. Sin embargo, la práctica del ejercicio de estos derechos en la región demuestra que estas críticas en muchos casos no son justificadas.

En resumen

¿Cuáles son nuestros derechos?

DERECHOS CIVILES y POLÍTICOS (derechos individuales):

DERECHOS CIVILES:

Derecho a la vida: Contra la privación de la vida y la “desaparición” o incluso el asesinato legal (la pena capital o pena de muerte)

Derecho a la integridad física: Contra la tortura

Derecho a la libertad: Contra la esclavitud y la detención ilegal

Derecho a la igualdad ante la Ley

Derecho a la libertad de expresión

Derecho a que se respete la vida privada

Derecho a vivir sin violencia en la familia

Derecho al acceso a la información

Derecho a la libre circulación (refugiados, exilados, emigrados, desplazados)

Derecho a una nacionalidad

Derecho a ejercer cualquier actividad

Derecho a la protección del Estado: contra la complicidad con el crimen organizado

DERECHOS POLÍTICOS:

Derecho a elegir y ser electo para cargos públicos. Derecho a elecciones limpias

Derecho a la libertad de reunión o asociación

Derecho a la honestidad administrativa (contra la corrupción de los gobernantes y funcionarios públicos)

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (derechos colectivos, se realizan en la sociedad)

DERECHOS ECONÓMICOS:

Derecho al trabajo

Derecho a buenas condiciones laborales

Derecho a un salario justo

Derecho a la libertad de trabajo: Contra el trabajo forzado, la prostitución y la servidumbre por deudas

Derecho a la libertad y organización sindical

Derecho a la propiedad

DERECHOS SOCIALES:

Derecho a comer y a vestirse

Derecho a tener una vivienda digna

Derecho a gozar de salud y atención médica

Derecho a educarse

Derecho a vacaciones y divertirse sanamente

DERECHOS CULTURALES:

Derecho a disfrutar de la creación artística del propio pueblo

Derecho a los beneficios de la ciencia y de los avances de la técnica

Derecho al propio idioma

Derecho a la propia cultura

Derecho a la propia religión

DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y DE LA NATURALEZA (también llamados de solidaridad, colectivos o de naciones y pueblos):

Derecho de los pueblos a la paz y al desarrollo social

Derecho a decidir por sí mismos sobre su forma de gobierno, sus leyes y su manera de organizarse

Derecho de la naturaleza a ser tratada con respeto

DERECHOS DIFERENCIADOS (derechos colectivos):

Contra todo tipo de discriminación

Por edad (de los niños y niñas y personas ancianas)

Por sexo o género (de las mujeres)

Por orientación sexual (de los homosexuales)

Por las peculiares condiciones (de las personas discapacitadas, de las que tienen Sida)

Por la etnia (pueblos indígenas y afrodescendientes) (contra el racismo)

(Fuente: Manual Fondo Indígena)

Democracia

(Fuente: Diccionario CAPEL)

La democracia es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera sea su titular

La democracia moderna no sólo es, entonces, el gobierno del pueblo expresado a través de la mayoría de entre los iguales, sino que es el gobierno del pueblo, asumida como sociedad de personas humanas con derechos básicos inalienables, expresado por una mayoría de entre los iguales y con el límite fijado por el respeto a esos derechos. En el gobierno democrático, el pueblo en general, la sociedad que vive en ese territorio, tanto la mayoría como la minoría, deben de mantener como consecuencia de su aplicación, esa condición que no es posible alterar con normas que conviertan en inferiores a un grupo y en superiores a los demás. La igualdad no sólo debe estar presente en el momento en que se adopta una decisión, sino que en la democracia esa igualdad debe ser una vocación permanente.

Para que el gobierno del pueblo se produzca con estas características, deben cumplirse una serie de reglas que garanticen que ello suceda y que aseguren que no se trata de una suplantación de una persona, o de un grupo de personas, que se arroga la voz del pueblo o que lo desfigure cercenando sus derechos esenciales hasta convertirlo en un grupo de seres sin libertad y sometidos.

Esas reglas son las que constituyen el sistema democrático y las que nos hacen reconocer si en verdad estamos o no en una democracia.

Los valores de la democracia

La organización democrática conlleva la asunción básica de cuatro principios que deben de plasmarse en su normativa, los mismos que reflejan los presupuestos básicos de este sistema. Ellos son el principio de la igualdad, el de la libertad, el del pluralismo y el de la tolerancia.

Los dos primeros hacen a la dignidad del ser humano. Ya hemos visto que la democracia moderna es inescindible del reconocimiento del hombre por su propio valor.

La igualdad de los seres humanos en lo fundamental es uno de los presupuestos básicos de la democracia porque hace que todos tengamos el mismo derecho de participar en el gobierno común. Las diferencias que existen en relación con la religión, al sexo, a la cultura, a la riqueza entre los seres humanos no resultan relevantes para los miembros de una comunidad política. Las diferencias que se asumen importantes en este momento son las relativas a la pertenencia a la misma comunidad, vale decir al haber nacido en ella o al haberse naturalizado, vale decir el comprometer el ser humano su

destino con esa sociedad. Quienes forman parte de la misma tienen el derecho igual de participar en la decisión sobre su destino.

Esta igualdad se ha ido conquistando paulatinamente y ha dado lugar, como lo señalara Thomas Paine, a luchas, guerras civiles y secesiones cuando era desconocida a una porción de personas que vivían en un territorio y a quienes, al ser tratadas como inferiores, se les desconocía también su derecho a la libertad.

La participación política en búsqueda de esa igualdad ha sido el sendero por el que se ha enrumado la democracia. Como se ha visto, se fueron paulatinamente derogando las diferencias en razón de la riqueza, de la raza, de la cultura y del sexo.

La igualdad en la democracia lleva a que se persista en una constante búsqueda de la mayor participación de los miembros de la comunidad en las decisiones políticas, no limitándose a aceptar el voto como la única expresión de esta participación.

El segundo principio es el de la libertad. La democracia tiene que respetar esta característica esencial del ser humano. Los límites a la libertad sólo pueden imponerse en razón de la convivencia mutua. El ser humano siempre debe mantener en la sociedad las condiciones para su desarrollo individual. Esto implica el reconocimiento de un campo de acción en el que el Estado no puede inmiscuirse. En la democracia se estima que la libertad del ser humano no le es concedida por el Estado, sino que sólo le es reconocida por éste. Ello hace que el Estado no pueda pretender cancelarlas, porque al no darlas u otorgarlas, no puede quitarlas.

En América, buena parte de las constituciones recoge expresamente este principio. La superioridad de la persona humana está, por ejemplo, fraseada directamente en la Constitución del Perú de 1979, o en la de El Salvador de 1983. El Estado, se señala, está orientado a la promoción de la persona humana que deviene en el fin supremo de la sociedad.

El tercer principio, concordante con los dos anteriores, es el del pluralismo. Si los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y son iguales entre sí, debe entenderse que se van a producir en su seno distintos pareceres y se van a suscitar diferentes intereses. Van a actuar, asimismo, de distinta manera. El único límite que se puede fijar es precisamente el de la paz social. Estas diferencias no pueden estimarse como perniciosas o inconvenientes. Es más, una sociedad democrática se reconoce por la diversidad de planteamientos y su libre discusión.

El cuarto principio es el de la tolerancia. Una sociedad democrática tiene que ser una sociedad pluralista donde el dogmatismo esté proscrito. El dogmatismo y la intolerancia se sustentan en la presunción que uno de los intereses es superior al del resto, que quien promueve un tipo de pensamiento tiene una superioridad sobre los demás que hace que se pueda prescindir o sojuzgar a los disidentes. Eso es impropio de una democracia, donde al ser todos iguales tienen el mismo derecho de ser oídos y de cotejar con el resto de la comunidad, que es titular del poder, sus puntos de vista y sus propuestas.

La forma para la adopción de las decisiones en la democracia. La regla de las mayorías

Cada sistema de gobierno tiene su forma de tomar decisiones. En la teocracia, el que ejerce el gobierno y toma las decisiones es el sacerdote, en la dictadura el que se alza con el poder, en la plutocracia los que tienen el dinero y así. En la democracia tiene que ser el pueblo, pero como el pueblo por sí no tiene voluntad ya que es una conformación plural con un sin fin de voluntades, la expresión de su sentir concreto en un momento determinado, la decisión de gobierno que adopta, se conforma

consultándole a todos acerca de lo que se debe hacer desde el gobierno. Cuando no hay acuerdo, cuando hay distintos pareceres, se entiende que lo que ha de hacerse es lo que señala la mayoría, pero ésta es sólo una regla procesal, no una carta franca para que pueda hacerse lo que se quiera a expensas de los que en un momento determinado quedan en minoría.

En el sistema democrático debe iniciarse el proceso de toma de decisiones auspiciando la participación más abierta posible de los componentes de la sociedad. Debe buscarse el consenso, el acuerdo que exprese lo más ampliamente posible la voluntad concordante de los más, de todos. Si ese acuerdo no se presenta, y es posible que así sea en una multitud de casos, entonces se debe proceder a la votación, pero ésta debe producirse después que todos hayan tenido la posibilidad de participar y de expresar sus puntos de vista.

La ciudadanía como requisito para el ejercicio de la democracia

En la democracia se requiere que la población participe en la determinación del destino de la comunidad. Siendo el pueblo el titular del poder, debe participar en las decisiones importantes que atañen a su marcha. La titularidad del poder hace posar sobre las personas que conforman el estado democrático, una responsabilidad de la que se pueden eximir los súbditos de una monarquía o los vasallos de una dictadura. En estos sistemas hay quien decide por todos basándose, como se ha dicho, en una pretendida superioridad que excluye a todos los demás miembros de la sociedad en razón del supuestamente inferior valor de sus opiniones. En la democracia, esta actitud no es posible.

El hombre tiene que estar involucrado con el destino de la sociedad. Es por ello que una tarea fundamental del sistema ha de ser la de la educación ciudadana, la de la enseñanza a la sociedad acerca de sus valores y de la importancia que tiene para la comunidad que el individuo se convierta en ciudadano. Que las decisiones que promueva o que asuma las impulse sobre la base de una estimación de la conveniencia para el conjunto. Que entienda que lo que suceda en la sociedad tendrá una repercusión sobre su propia persona y que no se puede desarrollar en el largo plazo si no se busca concordantemente el desarrollo de la nación en la que se vive.

La democracia requiere la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Pero esa participación debe de apuntar a ser lo más ilustrada posible. Ello, por cierto, no implica que todos los habitantes de una nación puedan estar pendientes y capacitándose permanentemente y de forma especial en el manejo de los asuntos públicos, pero sí conlleva la necesidad de un grado importante de compromiso de las personas que viven en una nación y cuyas decisiones van a influir en la marcha de la comunidad y, como consecuencia de ello, en la suya propia. Importante no significa inmenso, implica sí, identificación, responsabilidad.

No hay que olvidar que los griegos rechazaban a quienes se encerraban en sí mismos y se sentían al margen de los negocios de la comunidad. A ellos les depararon el vocablo de “*idiotes*”, que quiere decir el que sólo se preocupa de sí mismo. Similar cosa pasó en la Roma republicana donde quien tenía esa actitud era conocido como “*imbecilitas*”. La significación peyorativa que esos términos hasta hoy día conllevan, nos dice bien a las claras de la importancia que para la vigencia del sistema tiene la participación responsable de la persona en la toma de decisiones públicas.

2. Regímenes electorales (sistema de partidos, elecciones, voto, etcétera) y participación política indígena. Tensiones entre formas de participación autónomas y sistema electoral.

Unidad 1. Glosario de términos: sistema de partidos políticos y sistema electoral

Sistemas de partidos

(Fuente: *Diccionario de CAPEL*)

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político. Conforme a esta definición, el análisis del sistema de partidos se concentra principalmente en tres ámbitos: su génesis, su estructura y su función o capacidad funcional. Se trata de explicar la configuración de los diferentes sistemas de partidos desde una óptica genética, desde factores institucionales y de otra índole que influyen en ella, y desde criterios de conformidad de los sistemas de partidos con objetivos principales, como por ejemplo resolver problemas de gobernabilidad, de consolidación de la democracia o problemas de políticas públicas, como problemas sociales. La complejidad del fenómeno de los partidos políticos condujo al desarrollo de esquemas y tipologías cada vez más sofisticadas con el fin de facilitar el acceso a esta realidad.

Tipología de los sistemas de partidos

Los primeros intentos de determinación de los factores influyentes o incluso causantes de los sistemas de partidos se centraron en la cantidad de partidos (sistema de partido único, bipartidismo, multipartidismo) como *explanandum* y enfatizaron el rol del sistema electoral en la formación del formato partidista¹⁰. Así, se vinculó el bipartidismo con el sistema de pluralidad (inglesa), mientras que el pluripartidismo fue visto como efecto de la representación proporcional (véase “sistemas electorales”). Siguiendo esta línea reduccionista de análisis se ha afirmado que existe una conexión entre fragmentación (multipartidismo) y polarización, lo que ha llevado a determinar los efectos de los sistemas de partidos en el sentido que el multipartidismo polarizado contribuye a la crisis y la inestabilidad del sistema democrático¹¹.

Posteriormente se sustituyó el criterio de la cantidad de partidos por elementos cualitativos. La Palombara/Weiner (1966) propusieron una clasificación según el criterio de competitividad (competitivo vs. no-competitivo), tomando en cuenta también la diferenciación entre ideológica y pragmática. Ambos autores distinguieron los sistemas competitivos en cuatro subtipos: 1. alternante-ideológico; 2. alternante-pragmático; 3. hegemónico-ideológico; y 4. hegemónico- pragmático.

Sartori (1976), por su parte, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los partidos políticos tomando en cuenta también el aspecto dinámico, la posible transformación de un determinado sistema de partido en otro. De este modo, los formatos partidistas se insertan a lo largo de un continuo que comprende (con los ejemplos que daba Sartori; actualizados): 1. el sistema

¹⁰ Duverger 1957.

¹¹ Sartori 1966.

de partido único (la Ex-Unión Soviética); 2. El sistema de partido hegemónico (México, antes de las reformas de los años 90); 3. El sistema de partido predominante (India en tiempos de las mayorías absolutas del Congress Party, Japón en los suyos del Partido Democrático-Liberal); 4. El bipartidismo (Estados Unidos, Gran Bretaña); 5. El pluralismo moderado (Países Bajos, Suiza, Bélgica, República Federal de Alemania) y 6. El pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia hasta 1993, Finlandia). Más allá de estos tipos existe una situación de atomización de partidos políticos.

En la actualidad, la tipología de Sartori es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre un pluralismo moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). En sentido estricto, el pluralismo moderado representa a una propiedad de un sistema político de la cual depende decisivamente el buen funcionamiento de las instituciones, independientemente del tipo de sistema político (parlamentario o presidencial). Por otra parte, las propias investigaciones de Sartori (junto con Sani 1984) han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predecible para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

La relación es compleja y susceptible de un estudio individualizado: Suiza es un buen ejemplo de fragmentación con moderación. Reducir el grado de fragmentación de un sistema de partidos puede aumentar la polarización política, como demuestra el caso de Chile en la época de Allende¹².

De todos modos, la tipología más detallada de Sartori que ha tenido mayor difusión junto con una revisión de las relaciones entre los elementos cualitativos (fragmentación y polarización) constituye un marco analítico útil para la comprensión de la estructura de los sistemas de partidos y sus transformaciones, por ejemplo, del multipartidismo moderado a uno polarizado y viceversa. Por un lado, la teoría de Sartori es una revisión crítica de Duverger; por otro lado, trata de renovar y vigorizar la teoría de Duverger en el supuesto que los sistemas electorales son los elementos de mayor relieve para estructurar y transformar los sistemas de partidos¹³. No escapa, entonces, al determinismo institucionalista.

Un esquema de explicación sociológica de la configuración de los sistemas de partidos fue desarrollado por Lipset y Rokkan (1967). Estos autores en un intento de reconstruir la evolución de los sistemas de partidos en Europa establecieron cuatro tipos de fracturas socio-políticas o *cleavages* como resultados del proceso de construcción del Estado nacional y de industrialización. Los cuatro *cleavages* son: 1. fractura entre el centro y la periferia; 2. fractura entre el Estado y la Iglesia; 3. fractura entre los propietarios de la tierra y sectores comerciales-empresariales; y 4. fractura entre propietarios de los medios de producción y prestadores de mano de obra. Lipset y Rokkan detectaron en primer lugar “que la élite, en su época, tenía varias posibilidades (*choices*) para formar coaliciones; en segundo término, que los contrastes decisivos entre los distintos sistemas (de partidos) emergieron antes del ingreso de los partidos a la clase obrera en la arena política, y el carácter de estos partidos de masas fue notablemente influido por la constelación de ideologías, de movimientos y de organizaciones con los cuales debían encontrarse en la contienda” (p. 35); en tercer lugar que la coalición concluida en el momento mismo de la primera movilización del grupo social fue, por regla general, permanente; y por último que los sistemas de partidos políticos, resultantes de la estructura socio política de cada país, adquirieron un carácter persistente. Es bien conocida la tesis de Lipset/Rokkan respecto a un congelamiento (*freezing*) de los sistemas de partidos en Europa Occidental después de haberse

¹² Nohlen 1987.

¹³ Sartori 1986.

terminado la fase de movilización política. No obstante la aparición reciente de un nuevo *cleavage* (el ecológico) y de un nuevo tipo de partido político (los Verdes) que escapan de la capacidad explicativa del enfoque sociológico de los dos autores, la teoría genética de los sistemas de partidos goza de gran atractivo: corresponde a generalizaciones fundadas empíricamente, sugiere el análisis pormenorizado de cada caso particular y es muy útil para comparaciones. En la temática de los partidos sería muy sugestivo el intento de vincular en el análisis los enfoques politológicos y sociológicos. El sistema de partidos, es decir, su estructura y su relación con la sociedad, no se puede explicar recurriendo sólo a un factor, argumentando en forma lineal y determinística. La presencia de varios factores de diversa índole en su formación y evolución se verifica en un sinnúmero de estudios ya disponibles en torno al desarrollo de los sistemas de partidos en los países industrializados.

Sistemas de partidos políticos en América Latina

El estudio de los sistemas de partidos en América Latina es –como el de los partidos políticos, su organización y base social y electoral– un campo de investigación no muy desarrollado. Sólo disponemos de una pequeña cantidad de estudios monográficos y casi de ningún estudio comparativo. Los escritos llamados comparativos en su gran mayoría son compilaciones que juntan estudios país por país. Salvo pocas excepciones¹⁴, en los tratados generales no se toman en cuenta los casos latinoamericanos. Tampoco sabemos mucho acerca de la utilidad de los conceptos y esquemas teóricos elaborados en base a la experiencia europea para explicar la estructura y evolución de los sistemas de partidos en América Latina. Esta carencia se refiere sobre todo a los factores genéticos de los sistemas de partidos, a su relación con la base social y con el sistema político.

Por otra parte, hay mucha ideología en lo que se sostiene en el discurso político sobre la relación entre partidos políticos y clases o sectores sociales. Y sólo recientemente a partir de la redemocratización los politólogos latinoamericanos están dando importancia a la relación entre sistemas de partidos y sistema político en el contexto de una preocupación por mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia. La pregunta es si hay viabilidad para la democracia representativa con una determinada estructura del sistema de partidos, de determinadas formas de interacción de los partidos políticos, de determinados patrones de comportamiento de las élites políticas y de los intereses sociales a través de sus organizaciones, etc.

La tipología de Sartori ofrece, a primera vista, el mejor acceso a una visión general de los sistemas de partidos en América Latina. A través de la historia de la región, se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México antes de las reformas de los años 90, Nicaragua en los años 80), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años 70, Ecuador, Perú durante los años 80), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985, El Salvador, Chile 1970-1973).

Sin embargo surgen algunas preguntas. ¿Ha sido realmente bipartidista el sistema uruguayo? Primero: ¿no ha existido cierta hegemonía de los Colorados a lo largo de la historia uruguayo? Y segundo: ¿no es que la bifurcación a nivel de los lemas esconde la fragmentación real, dada la inmensa cantidad de sus lemas y listas? Al otro lado del continuo, ¿no es cierto que en Chile el multipartidismo haya perdido su carácter de moderado al reducirse la fragmentación? Justamente con el dualismo político que significó el término del multipartidismo, la polarización llegó a un grado incompatible con la prevalencia de la democracia en los años 70. En cuanto a los tipos intermedios, la clasificación de los países depende mucho de la importancia que se otorgue a los criterios de cantidad de los partidos por

¹⁴ Sartori 1976, Nohlen 1981.

un lado y moderación/polarización por el otro. Se subestima generalmente la última variable, menos cuantificable pero probablemente la más significativa en relación a la gobernabilidad de un sistema político, independientemente de su tipo presidencial o parlamentario.

Más allá de estas variables, hay realidades que a pesar de encajar de alguna manera en la tipología propuesta, tienen características especiales que parecen ser tanto o más importantes que las que aparecen en la tipología. Nos referimos por ejemplo, al caso de Colombia (bipartidismo rotativo con representación preacordada del 50% de escaños para cada uno, independientemente de sus respectivos apoyos electorales durante la vigencia del Frente Nacional 1958-1986) y al caso de Argentina (bipartidismo inviable entre peronismo y radicalismo, un “tripartidismo” con los militares como tercer partido anterior a los años 80).

Otro elemento específico de los sistemas de partidos en América Latina es su frecuente y discontinua variación en el tiempo, o sea su falta de institucionalización. Los factores que influyen en este fenómeno son numerosos, entre ellos se destacan el ciclo democracia- autoritarismo-democracia, el marcado presidencialismo, la mayor volatilidad de los votos, las reubicaciones ideológicas-programáticas y el desencanto o la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno. Aún cuando hubiera cierta constancia en el sistema de partidos, ésta parece más aparente que real, pues bajo su superficie tienen lugar cambios sustanciales.

A partir de la redemocratización de los años 80, se puede observar una significativa tendencia hacia una estructura bipolar de la competencia en los sistemas de partidos de América Latina. Por un lado, hay muchos más casos de bipartidismo de lo que comúnmente se cree. Tomando como base empírica las últimas elecciones parlamentarias del siglo XX, el porcentaje de escaños que lograron adjudicarse los dos partidos más grandes fue del 100% en Paraguay, el 95,3% en Honduras, el 93,2% en Colombia, el 89,5% en Costa Rica, el 88,6% en la República Dominicana, el 88,5% en Guatemala. Por otro lado, donde no baja la cantidad de partidos a nivel del Parlamento en la misma forma y no se producen por lo tanto porcentajes de concentración tan altos en los dos partidos mayores, la bipolaridad se manifiesta en la formación de dos polos pluripartidistas del sistema de partidos, como en el caso de Chile y de Nicaragua, o de un polo unipartidista y otro pluripartidista como en el caso de Argentina. Incluso en sistemas de pluralismo moderado como el de Bolivia a partir de 1985, la competencia política adquiere características bipolares debido a la formación de pactos o coaliciones de gobierno en función de la toma de decisión acerca de la elección presidencial por el Congreso y la de mejorar la gobernabilidad.

Esta tendencia a la bipolaridad facilita la formación de mayorías parlamentarias en apoyo al presidente, siempre que la disciplina interna de los partidos o de los polos pluripartidistas lo permitan. Es importante no confundir esta tendencia con bipolarización o simplemente polarización, concepto que expresa una agudización de conflictos ideológicos. La señalada tendencia está acompañada precisamente de un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos en competencia que se manifiesta en programas electorales bastante similares y la competencia con base en la cuestión de quién puede implementar mejor estas políticas.

Es importante señalar que la capacidad de los partidos políticos de conquistar una mayoría absoluta en el Parlamento no se restringe a estas situaciones bipolares, como demuestran los casos de Panamá y Perú. En este último caso, el régimen de Fujimori procura su mayoría, mientras que la oposición sigue atomizada. Se observan asimismo tendencias contrarias debido a cambios históricos como el de Uruguay y México, donde se han fortalecido sistemas de partidos tripolares. Sólo en el tercer intento, un presidente electo en Uruguay pudo formar una coalición para tener una mayoría institucional. Otro caso contrario a la tendencia general es el de Venezuela, donde se ha pasado de un bipartidismo a nivel del Parlamento hacia una situación de extrema volatilidad (en 1998: 166 partidos postulantes, 16 partidos con representación parlamentaria).

Vale llamar la atención finalmente a la crítica profunda a los partidos políticos existente en América Latina. Este fenómeno muy influido por los medios de comunicación no es objeto de estudio aquí, pero impide la mayor institucionalización del sistema de partidos, puede incluso motivar su destrucción como en el caso de Venezuela, y afectar su buen funcionamiento, independientemente de su estructura.

Sistemas electorales

(Fuente: Diccionario de CAPEL)

Tanto en el lenguaje político como en el científico suelen emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral e, incluso, ley electoral. Por otra parte, esos conceptos contienen, en general, dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto, por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos: el concepto “régimen electoral” corresponde primordialmente al sentido amplio, abarcando todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto “derecho electoral”, por su parte, se refiere o a todo lo regulado por ley en relación a las elecciones, coincidiendo así con el sentido amplio, o bien se refiere al sufragio en cuanto a las condiciones para poder participar de las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto “sistema electoral” en su sentido restringido –y científicamente estricto–, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público. Vale tomar en cuenta que en América Latina, el concepto “sistema electoral” se utiliza asimismo en sentido amplio, análogo a régimen electoral. En Perú, incluso, el concepto adquiere un significado totalmente diferente, dado que en la propia Constitución del país denomina a los tres órganos electorales.

En lo que sigue, se aplica el concepto en sentido restringido. Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional– y de entre las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se prefiere aplicar. Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan: la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista), el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, emitir uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método D’Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial.

Significado

Hay muchas polémicas acerca del significado que tienen los sistemas electorales. Por un lado, se afirma que su significado es mínimo, al igual que el de las instituciones políticas. Esta posición hace depender el desarrollo político de factores “más sustanciales” por lo que se refiere a antagonismos y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del sistema electoral. Son posiciones extremas que se sustentan en casos aislados y así no representativas para las experiencias generales, que por cierto indican una posición intermedia. El sistema electoral es una variable potencialmente influyente, pero

no es una variable causante de todo lo bueno –o todo lo malo– en el desarrollo político –a veces difícil– de las naciones. Es una variable de entre varias de similar (institucional) o diversa índole (política cultural, histórica, económica, social), que influyen en la política, más específicamente en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios y a través de estas variables –indirectamente– en la gobernabilidad.

El efecto directo de los sistemas electorales –observable empíricamente– consiste en la estructuración de las preferencias políticas en el acto eleccionario y la generación del resultado electoral en forma de adjudicación de puestos legislativos o ejecutivos. Es decir, hay dos líneas de influencia que están interrelacionadas. Los sistemas electorales influyen en la votación misma en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está marcada –sobre todo– por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y de los partidos políticos, según los sistemas electorales. Este efecto es de carácter psicológico y, por ende, difícil de medir; su dimensión y dirección dependen de variables contextuales. Por otra parte, los sistemas electorales generan –con base en la misma votación– diferentes resultados electorales. Este segundo efecto es de carácter mecánico y se observa con más nitidez en situaciones donde la relación entre votos y escaños es bastante desproporcional, produciéndose un efecto reductivo sobre la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Si se trata de una elección presidencial –en un sistema de mayoría relativa–, este efecto mecánico se traduce en el triunfo de un candidato con apenas casi un tercio de los votos válidos, porcentaje que no es suficiente en un sistema electoral de mayoría absoluta.

El significado de los sistemas electorales no se restringe a la relación entre votos y escaños y al efecto reductivo o no reductivo, que se produce en el momento de votar. Más allá de afectar la fragmentación del sistema de partidos y la capacidad de éste de formar mayorías uni-colores en el Parlamento, los sistemas electorales influyen en la relación votante y elegido, en el mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiente del tamaño de las circunscripciones, de la forma del voto (uninominal o de lista) y otros elementos técnicos.

Además de estas dos cuestiones prioritarias en el debate político y científico sobre sistemas electorales, éstos tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- a) La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos.
- b) La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.
- c) La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de Estado.
- d) El tipo de competencia política (*adversary* versus *consociational*).
- e) Las formas de participación política prevalecientes (convencional o no-convencional), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden (o no) al dinamismo político (por ej. a la alternancia en el poder).
- f) Las características (o modelos) de las campañas electorales.
- g) La capacidad del sistema político de generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas (por ej. del sistema de partidos políticos).

- h) Finalmente, en la legitimidad del sistema político, en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

Tipos de sistemas electorales

Existe un sinnúmero de sistemas electorales. No obstante, es posible reducir esta diversidad en unos pocos tipos básicos. La formación de los tipos y la definición de sus características, sin embargo, no es tarea fácil y bastante controvertida. La importancia de este esfuerzo conceptual reside en que la definición misma de los tipos de sistemas electorales influye mucho en los enunciados sobre los efectos que tienen.

Así, no basta diferenciar entre representación por mayoría y representación proporcional, distinción compartida por todos los autores; es necesario establecer un contenido más preciso y consistente.

Tradicionalmente se definen representación por mayoría y representación proporcional de la siguiente manera: Representación por mayoría es aquél sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa). Representación proporcional es aquél sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos. Ambas definiciones son, ciertamente, correctas, pero no se corresponden: de una se desprende la regla decisoria a nivel de circunscripción, y de la otra, el resultado electoral a nivel global, en otras palabras, el modelo de representación. De este modo resulta necesario, en primer lugar, unificar el criterio de definición y, en segundo lugar, dar prioridad a uno de ellos para la diferenciación entre representación por mayoría y representación proporcional. El criterio que mejor define a qué tipo básico pertenece tal o cual sistema electoral es fundamentalmente el principio de representación al cual aspira. El objetivo de representación tipo mayoritario (de pluralidad) es la formación de mayorías; fomentándose la desproporcionalidad de votos y escaños se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o una coalición de partidos. El objetivo de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, y en su forma estricta, procurar que el electorado quede fielmente reflejado en el Parlamento.

La base de la definición de los dos principios de representación y de tipos fundamentales de sistemas electorales es el efecto que ellos intentan sobre la relación entre votos y escaños obtenidos. Ciertamente, los sistemas electorales de tipo mayoritario tienden a favorecer a los partidos grandes, produciendo una brecha entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos, en desventaja de los partidos pequeños.

Los sistemas electorales de tipo proporcional tienden a producir una mayor concordancia o una concordancia relativa entre los porcentajes de votos y escaños obtenidos por los diversos partidos. Pero no es cierto que la concordancia, en la realidad, sea estricta.

En un principio, el debate científico y político sobre los sistemas electorales se circunscribió por lo general a la posición entre representación por pluralidad y representación proporcional. No se tomó bien en cuenta que existen sistemas de representación proporcional que varían notablemente entre sí, de acuerdo con sus efectos. Por ejemplo en el caso de la representación proporcional pura, la proporción de votos logrados por un partido y la proporción de escaños, que por ellos le corresponden, coinciden aproximadamente, por lo menos en teoría se aproximan. No existen barreras legales o directas de representación (umbrales mínimos), ni tampoco barreras naturales o indirectas (tamaño de las circunscripciones electorales) que alteren el efecto proporcional y, por lo tanto, no hay ninguna presión psicológica sobre los votantes para estructurar sus preferencias políticas de acuerdo a cálculos

de voto útil. En caso de existir tales barreras, los electores optarían por partidos en condiciones de sobrepasarlas.

En el caso de la representación proporcional en circunscripciones plurinominales variables, sin embargo, las barreras naturales de representación, o sea mediante la división del territorio en distritos de tamaño pequeño o mediano, se impide un efecto proporcional mecánico e inmediato que iguale el porcentaje de escaños con el de los votos. Cuanto más fuertes sean esas barreras, de acuerdo con variaciones en el tamaño de los distritos electorales, tanto mayor será también el efecto psicológico concentrador que tendrán sobre el comportamiento de los votantes.

En caso de un sistema de representación proporcional que opera con una barrera legal, se limita el número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria por este medio y por lo tanto se afecta la decisión del votante restringiéndola a los partidos con posibilidades de franquear esa barrera. A diferencia del sistema de representación con barrera natural, en este caso se distribuye la totalidad de los escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron sobrepasar la barrera artificial-legal.

La necesidad de distinguir entre diferentes tipos de sistemas electorales en un nivel de abstracción por debajo de los principios de representación se justifica además por la variedad de sistemas electorales mayoritarios y en mayor medida aún por la creciente ola de sistemas electorales combinados: sistemas que combinan el principio de representación con reglas decisorias opuestas. El caso clásico es el del sistema electoral alemán que combina el principio de la representación proporcional con la regla decisoria de la mayoría relativa para la mitad de los escaños (véase vocablo sistema electoral alemán). Existen variantes como el sistema segmentado, en el cuál se combina la elección por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales y la elección por representación proporcional en circunscripciones plurinominales, como unidades separadas en un mismo sistema. Expresado de forma más simple: una parte de los diputados se elige por mayoría, la otra, proporcionalmente, y los dos resultados surgidos independientemente se suman conformando un resultado final total. Otra variante es la del sistema proporcional compensatorio. En este caso se asignan en una primera vuelta repartidora una determinada cantidad de escaños por mayoría (absoluta o relativa) en circunscripciones uninominales. En una segunda vuelta de repartición se compensan, mediante la asignación proporcional de escaños por lista, los efectos desproporcionales generados por las circunscripciones uninominales. Con este fin se favorece de una u otra forma a los partidos más pequeños por sobre aquellos partidos (grandes) que triunfaron en las circunscripciones uninominales. En algunos casos, incluso, los partidos más grandes son excluidos de la vuelta de repartición compensatoria.

Los tipos de sistemas electorales en América Latina y el Caribe

Para la elección de la Cámara de Diputados se aplica en general un sistema proporcional. Excepciones son sólo Chile con su sistema binominal, México con su sistema segmentado generador de mayoría, Ecuador con el nuevo sistema de lista abierta y mayoría relativa en circunscripciones plurinominales, y el Caribe de tradición anglosajona, donde rige el sistema mayoritario tipo inglés (*first past the post system*).

El sistema binominal con lista cerrada y voto único fue introducido en Chile bajo el régimen de Pinochet. Dado que la derecha política dudaba de su capacidad de imponerse en elecciones generales se intentó beneficiar a la segunda fuerza política. Este efecto es sin duda el que realmente genera este

tipo de sistema electoral, muy a pesar de su clasificación como sistema mayoritario. En este contexto, la oposición democrática se manifestó rotundamente en contra de este sistema¹⁵. Pero con su triunfo en las elecciones de 1990, esta oposición descubrió las ventajas del sistema binominal, el cual condiciona el pluralismo y fomenta la formación de bloques. Se trata de un pluralismo bipolar compuesto por la mayoría oficialista y la oposición¹⁶, como lo conocemos del caso francés. Su desventaja, consistente en la formación de un cartel de élite que se reparte las candidaturas en las circunscripciones, tiene como consecuencia la poca influencia del elector. En este sentido se genera una presión en pro de la votación de candidatos propuestos por acuerdo entre los partidos. Puede resultar que el elector que no puede expresar su voto según preferencias ideológicas termina enajenándose de la política.

En México, el sistema segmentado es el producto de un largo proceso de reforma iniciado en los años sesenta y que resultó cambiar el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, por un lado, y la posición dominante del Partido Revolucionario Institucional (PRI) –asegurada supuestamente mediante fraude electoral–, por el otro. En base a una interpretación por cierto errónea del sistema electoral alemán, se introdujeron en 1977 listas adicionales proporcionales a fin de hacer posible una representación de la oposición que superase la cantidad fija de mandatos mínimos introducidos por la reforma de 1963. La cantidad de escaños se estableció en 100 sobre 300 uninominales, cantidad que se aumentó en 1986 a 200. En el marco de la apertura del sistema político, se acordó entre el gobierno del PRI y la oposición la reforma de 1996, reorganizando la administración y la justicia electoral de manera que permite la celebración de elecciones limpias. En contraste con la “cláusula de gobernabilidad” introducida en 1989 para garantizar la mayoría parlamentaria para el partido más votado, la reforma de 1996 iba a reducir el efecto mecánico generador de mayoría que se fijó en ocho puntos porcentuales¹⁷. Así, el partido mayoritario puede conservar la mayoría absoluta de los escaños sólo cuando obtiene más de 42% de los votos.

En Ecuador rige un sistema de mayoría relativa con características especiales: las circunscripciones son plurinominales y el elector tiene tantos votos como escaños a distribuir. Es un sistema que garantiza el mayor grado de participación del votante en la selección de los representantes. Al mismo tiempo, es el sistema electoral que desatiende totalmente la función de concentración, de modo que la aplicación de la regla decisoria de la mayoría relativa no lleva al efecto sobre el sistema de partidos y su funcionamiento que se supone como característico del principio de representación mayoritario.

Respecto a la elección del Senado en América Latina, de los diez países latinoamericanos con sistema bicameral se utiliza en seis casos un sistema mayoritario, mayormente el sistema mayoritario con voto limitado. En la República Dominicana, el Senado se elige por mayoría relativa en circunscripciones uninominales (el único caso de aplicación de este sistema electoral en toda América Latina); en Chile el Senado se elige según el sistema binominal.

En el marco del sistema proporcional, encontramos en Latinoamérica el sistema proporcional puro, el sistema proporcional en circunscripciones electorales y el sistema proporcional personalizado. Lo más frecuente es la elección en circunscripciones electorales variables (11 casos). La mayoría de las circunscripciones electorales son chicas; las grandes, sin embargo, aumentan el tamaño promedio. Panamá combina 28 circunscripciones uninominales con doce plurinominales. En la República Dominicana se eligen en 16 de 30 circunscripciones electorales dos representantes. En Guatemala tienen 20 de 23 circunscripciones electorales sólo hasta cinco mandatos. El sistema proporcional puro se aplica en tres países: en Nicaragua y Uruguay mediante una compensación proporcional a nivel nacional; en

¹⁵ Véase Fernández 1989.

¹⁶ Véase Walker 1996.

¹⁷ Véase González Roura et al. 1997.

Perú mediante la asignación de mandato en una circunscripción electoral nacional única. El mismo sistema se aplica en Colombia y Paraguay para la elección del Senado. En Venezuela (por lo menos hasta 1998) y en Bolivia se aplica el sistema proporcional personalizado en circunscripciones plurinominales. El efecto desproporcional de este sistema se asemeja al de la elección en circunscripciones electorales plurinominales dependiendo así del tamaño de los mismos. En este sentido, ambos tipos de sistema electoral son similares.

Problemas técnico-políticos existen con respecto a la división distrital que en muchos países viola la igualdad de peso entre los votos. Las causas aquí son varias. Cabe mencionar, en primer lugar, la reglamentación constitucional por la cual circunscripciones electorales menos pobladas que coinciden con unidades políticas o administrativas tienen derecho a una cantidad mínima de representantes. Brasil es tal vez el caso más notorio. El dispositivo constitucional establece por lo menos ocho diputados para cada Estado-circunscripción. En segundo lugar hay que considerar desarrollos demográficos y migratorios de gran velocidad. Finalmente debe apuntarse la simple desatención del principio igualitario, cuya realización requiere de voluntad política y capacidad técnica.

Las listas son por lo general bloqueadas. Sólo Brasil y Panamá utilizan listas simplemente cerradas. Ecuador es un caso singular con sus listas abiertas (desde la reforma de 1997, véase Pachano 1998), que incluso carecen de significado de lista propiamente tal, pues el voto por un candidato se computa sólo para él y no para la lista de su partido. Si la calidad de las listas es ciertamente “bloqueada”, constituye –en realidad– un problema analítico. En Uruguay, por ejemplo, las listas reciben en la ley electoral la calificación de “bloqueadas”. El elector, sin embargo, realiza su cruz a favor de un sublema determinado dentro de un lema o a favor de una determinada lista dentro de un sublema. Sólo esta última lista es verdaderamente bloqueada. De modo parecido vota el elector colombiano, pues no se decide por el partido Liberal o Conservador, sino por listas de tres candidatos y que confiesan su adhesión a uno u otro sector político. Así, el elector tiene mucha libertad de elección dentro de un mismo partido, ya que bloqueadas son sólo las listas en las que figuran los tres candidatos.

En el contexto de la discusión sobre la reforma electoral son principalmente las listas bloqueadas el blanco de crítica. Se argumenta que los candidatos que aparecen en la lista son impuestos por los partidos, permaneciendo anónimos para el elector. En este sentido cabe sin embargo considerar el pequeño tamaño de las circunscripciones electorales, por lo que este problema no es un resultado causado por el sistema electoral. Una reforma partidaria podría contribuir a su solución. La crítica es en cierta forma también el producto de desmedidas expectativas clientelistas con respecto a los representantes y de una subestimación de la función de los partidos.

Es por ello que se discuten constantemente diversas formas de personalización del voto, o sea que el votante pueda elegir (entre candidatos) en vez de votar. En este contexto se inscriben las reformas efectuadas en Venezuela y Bolivia (introducción del sistema proporcional personalizado) como así también la introducción de la lista libre en el Ecuador, orientadas a ampliar la participación. En el caso de Ecuador este intento resultó en una reforma muy cuestionable, principalmente debido al bajo grado de institucionalización del sistema de partidos. Es en este sentido que Simón Pachano (1998) habla de la “representación caótica”. La reforma estabiliza la inestabilidad. En Bolivia la introducción de mandatos directos aumentó el grado de conocimiento de los diputados por parte de los electores ya que los partidos postulan personalidades destacadas fuera de la política (actores, cantantes). Sin embargo, la dependencia de estos candidatos de los partidos que los presentan es muy alta, mucho más alta que la de los candidatos por lista, quienes son por lo general personas de larga carrera política y en mejores condiciones de influenciar en el proceso intrapartidario de formación de la voluntad política.

Llama la atención en Latinoamérica la falta de aplicación de la barrera legal de representación. Este instrumento de reducción del espectro partidario en el Parlamento lo encontramos sólo en Argentina

(3% en la circunscripción electoral), en Bolivia (3% del total de votos a nivel nacional) y en México (2% para el otorgamiento de los mandatos proporcionales).

En lo que concierne al sistema electoral para las elecciones presidenciales, hasta hace unos años, las más de las veces bastaba la mayoría relativa de las preferencias. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar al menos el 40% de los votos emitidos. Asimismo, Argentina y Nicaragua introdujeron requisitos mayoritarios debajo de la mayoría absoluta. En Argentina se exige la mayoría del 45% de los votos válidos o el 40%, si además existe una diferencia mayor a diez puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos. En Nicaragua se pide el 45% de los votos válidos. La mayoría de las constituciones latinoamericanas exige la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de votos emitidos o de votos válidos es algo que a veces se discute). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En la gran mayoría de los casos, los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia decidía el Congreso, hasta la reforma de 1993, con la peculiaridad de que el Congreso tenía que decidir entre los tres candidatos más fuertes. Ahora el Congreso elige entre los dos candidatos con mayor número de votos y, en caso de empates continuos, se proclama electo el candidato que haya logrado la mayoría relativa en la elección popular.

Unidad 2. Participación política de los pueblos indígena

A continuación se presentan fragmentos de cinco estudios nacionales realizados en Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú por investigadores de cada uno de estos países. Estos estudios han sido encargados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el marco del Proyecto: “Fortalecimiento de la participación política y ciudadana de los Pueblos Indígenas”.

En esta Unidad se presentan los fragmentos relativos a la descripción acerca de la participación política indígena en cada uno de los países mencionados.

Bolivia

Autor: Alfonso Alem Rojo

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

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

Así, mientras los pueblos andinos mayoritarios (quechua y aymará), por su vinculación al eje geoeconómico minero, dominante a lo largo de la historia, fueron los beneficiarios de medidas y procesos de carácter “liberador”, tanto políticos (abolición del pongueaje, voto universal, asimilación en la

matriz organizativa del sindicalismo campesino, etc.) como económicos (reforma agraria, programas de colonización) y sociales (mayor integración rural-rural entre los pueblos de Tierras Altas y Bajas como consecuencia de los procesos de colonización y una mayor indigenización de las ciudades grandes y medianas debida a las migraciones rural-urbana); los pueblos orientales continuaron bajo relaciones de opresión y dependencia muy poco distintas de las establecidas en la Colonia, manteniéndose algunas comunidades incluso bajo regímenes de semi-esclavitud hasta nuestros días. En el primer caso, aquellos pueblos constituyen sólidas mayorías en sus ámbitos territoriales ancestrales –urbanos y rurales– mientras, en el segundo, la mayoría de estos otros pueblos no constituyen mayorías demográficas ni siquiera en las circunscripciones que habitan actualmente.

En el primer caso, los pueblos andinos han tenido un innegable protagonismo en la vida política nacional, sea por la estructuración de corrientes propias de pensamiento y acción política, como el indianismo o el katarismo, o por su participación subordinada a los poderes de turno (milicias campesinas del MNR, Pacto Militar Campesino, etc.), o por la filiación antisistémica –ora reivindicacionista, ora rupturista– del sindicalismo campesino independiente del último cuarto de siglo. En este caso, durante los primeros años de la democracia reconquistada (1982), la participación política de la población y, particularmente, del liderazgo sindical indígena-campesino, se dio a través del esfuerzo de organización de expresiones políticas propias, aunque fue también significativa su filiación militante en los partidos políticos tradicionales (tanto de izquierda como de derecha), en los que, a pesar de haberles abierto significativos espacios de convocatoria política en las organizaciones campesinas y electoral en los principales centros rurales, nunca llegaron a jugar roles preponderantes de conducción y, hasta la aprobación de la Ley de Participación Popular (LPP), sólo llegaron a acceder ocasionalmente a puestos electivos en los poderes públicos. Acaso la excepción que confirma esta regla sea la llegada de Víctor Hugo Cárdenas, un profesional aymará y líder del Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL), a la Vicepresidencia de la República como compañero de fórmula de Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR) en las elecciones de 1993.

Por otro lado, en la región andina surgió en los últimos años de la década pasada un movimiento que plantea la reconstitución de los Ayllus como las estructuras socio-políticas y territoriales ancestrales y la consiguiente restitución de los sistemas de autoridades tradicionales. Este planteamiento –que se expresa orgánicamente en el Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qollasuyo, CONAMAQ– buscó plantear una alternativa orgánica a la sostenida crisis de la organización campesina de matriz sindical expresada en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB, pero también, recoger y revalorizar la experiencia de estructuras organizativas tradicionales que no habían llegado a desaparecer a pesar del proceso de campesinización y sindicalización promovido desde la implantación de la Reforma Agraria de 1953 y dar un nuevo cauce al debate sobre la situación de la tierra/territorio en la región andina a partir de los nuevos presupuestos establecidos en la Ley INRA y los derechos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. En los hechos, independientemente de ahondar la crisis orgánica y de representación de la CSUTCB, el proceso de CONAMAQ recogió y perfiló un nuevo cauce de demandas legítimas que habían estado soterradas y que forman parte de la pluralidad de identidades indígenas y originarias del occidente del país.

Por su parte, los pueblos del oriente, el chaco y la Amazonía, inician su visibilización –no sólo como actores políticos sino como parte de la sociedad boliviana– a partir de la Marcha por el Territorio y la Dignidad (1990), cuando su principal organización matriz, la CIDOB, adquiere verdadera representación y capacidad de interpelación ante el Estado y el conjunto de la sociedad. A partir de entonces, varias de sus afiliadas regionales, logran un empoderamiento y capacidad de negociación autónoma muy importantes, protagonizando experiencias trascendentales en diversos campos, como en el de la

educación bilingüe autogestionaria que, pocos años después, serviría de referente emblemático para el diseño de la Reforma Educativa. Buscando seguir los pasos de Víctor Hugo Cárdenas, la CIDOB hizo una alianza electoral con el Movimiento Bolivia Libre (MBL) en las elecciones de 1997, postulando a su entonces presidente, el líder moxeño Marcial Fabricano, como candidato a la Vicepresidencia aunque, en este caso, el resultado fue un estrepitoso fracaso electoral.

Un componente poco analizado del movimiento indígena por tener una suerte de identidad híbrida ha sido el movimiento colonizador, compuesto mayoritariamente por campesinos e indígenas de origen andino (quechuas y aymarás), asentados fundamentalmente en Tierras Bajas del Norte de Santa Cruz, Norte de La Paz y el Trópico de Cochabamba, en un proceso que inicia a mediados de los años 60 del siglo pasado. Componente fundamental del proceso de migraciones internas comentado en la introducción de este Informe, los colonizadores constituyen el sector más dinámico de la realidad agraria de la Bolivia del último medio siglo. Pilar de la diversificación productiva, asociados a los procesos agroindustriales y agroexportadores, los colonizadores han sido el principal factor social en la ampliación de la frontera agrícola histórica del país, ocupando tierras vírgenes en parcelas bastante mayores a las que poseían en sus tierras de origen, afectadas ya por la degradación de siglos de aprovechamiento y la minifundización resultante de la reforma agraria.

Dentro de este último sector, destaca un sub-sector muy específico que es el de los productores de hoja de coca del Trópico de Cochabamba y el norte paceño. Por la situación especial de la coca en las políticas impuestas por la comunidad internacional como parte de una estrategia global de redefinición de la hegemonía geopolítica de la principal potencia mundial. Esta situación hizo que el movimiento cocalero, además de las reivindicaciones locales propias que compartía con muchos otros sectores campesinos, indígenas y colonizadores, introdujera en su agenda un componente político de alcance internacional que le dio un perfil diferenciado que le obligó a definir un liderazgo y una estrategia local, nacional e internacional que terminaron siendo la base del proceso de construcción del “Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos”, con el que tomaron el poder local en todos los municipios de la región a partir de la vigencia de la LPP, constituyendo el origen del MAS que ha llevado a su principal figura, Evo Morales, a la presidencia de la República.

Colombia

Autora: Camila Moreno

En Colombia habitan en la actualidad aproximadamente ochocientos mil indígenas (cerca del 2% de la población colombiana), pertenecientes a 90 pueblos distintos. Los pueblos indígenas del país presentan características culturales, territoriales, sociales, políticas, económicas y espirituales muy variadas. Cada pueblo comporta una historia y unas formas de contacto y relación con la sociedad nacional, con mayores o menores grados de articulación a las economías locales y regionales y de interlocución con los entes estatales y gubernamentales, locales regionales y nacionales. La heterogeneidad cultural se manifiesta igualmente en las formas de gobierno, grados de organización existentes y distribución territorial. Los pueblos indígenas de Colombia habitan en la costa Caribe, la región del Pacífico, en la Amazonía y Orinoquía y en la región Andina. Tienen presencia en más de 200 municipios del país y en sus territorios se concentra el 60% de las riquezas de la biodiversidad y de los recursos energéticos.

La principal aspiración de los pueblos indígenas ha sido históricamente la autonomía cultural, territorial y de gobierno. “Sin embargo, el camino de los pueblos indígenas de concreción de esta aspiración ha tomado senderos diversos, tales como el ejercicio de la autonomía de gobierno de las autoridades tradicionales y los cabildos de los pueblos indígenas; el desarrollo activo de la autonomía jurídica

en territorios indígenas o en casos que afectan decididamente al pueblo indígena; la construcción de procesos de autodeterminación sobre su futuro, sus modelos y planes de vida y desarrollo propio y su articulación a lo regional y nacional, entre otros”.

El contexto de profundización de la democracia de los años 90 en América Latina constituyó una estructura de oportunidad política favorable para el reconocimiento constitucional y la protección de esos derechos: la necesidad de legitimación del proceso en el ámbito internacional se realizaba en un clima internacional que estaba manifestando su preocupación por el reconocimiento y las condiciones de vida de los pueblos indígenas.

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

El reconocimiento constitucional del derecho a la autonomía significa para los pueblos indígenas de Colombia, entre otros aspectos, la participación efectiva en las decisiones que los afectan. En este sentido, la participación en procesos electorales se constituye en la oportunidad de promocionar iniciativas propias para la defensa de sus derechos y aportar a los debates nacionales sobre temas de interés general, en un ejercicio pluralista e incluyente de democracia.

Desde su participación en la Asamblea Nacional Constituyente los indígenas han accedido de manera sistemática a este espacio. De esta manera, en 1992 llegaron al Senado Anatolio Quirá (Alianza Social Indígena, ASI), Gabriel Muyuy (Movimiento Indígena Colombiano, MIC) y Floro Tunubalá (Autoridades Indígenas de Colombia, AICO); en 1994 Gabriel Muyuy (MIC) y Lorenzo Muelas (AICO) y en 1998 fueron elegidos Francisco Rojas Birry (ASI), Jesús Enrique Piñacué (ASI) y Martín Tenganá (AICO).

En las elecciones de 2002 fueron elegidos Francisco Rojas Birry (Vision Étnica), Jesús Piñacué (ASI), Efrén Tarapué (AICO) y Gerardo Jumi (Fuerza Independiente).

Según los investigadores Raúl Arango y Enrique Sánchez, es posible hablar de dos etapas de la participación política indígena en procesos electorales, después de la Asamblea Nacional Constituyente.

La primera etapa, de 1991 a 1998, estuvo caracterizada por el aprendizaje tanto de las organizaciones como de los representantes al Congreso.

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

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

- La adopción de formas organizativas de carácter político: Si bien las formas organizativas de reivindicación étnica constituían la base social, sin la cual los representantes indígenas no tendrían legitimidad, era claro que estas organizaciones no incluían en sus prioridades la participación electoral. Promover al interior de las organizaciones indígenas la decisión programática de apoyar a uno u otro candidato significaba, por un lado, cambiar el sentido de las prioridades organizativas y, por el otro, incorporar en la dinámica organizativa la disputa por la representación, lo cual implicaba el riesgo del debilitamiento y de la división al interior del movimiento indígena. Este debate en regiones como el Cauca, Nariño y Putumayo condujo a la creación de movimientos políticos como la ASI (Alianza Social Indígena) y AICO, los cuales describiremos y analizaremos más adelante.
- Las dificultades de integración y comunicación entre los congresistas indígenas y las organizaciones: Una de las principales dificultades para los representantes indígenas, en esta etapa de aprendizaje, fue la de garantizar la comunicación permanente y oportuna con sus organizaciones y con el movimiento indígena en general. Las quejas de las autoridades tradicionales y de las comunidades por el desconocimiento de las actuaciones de sus representantes en el Congreso fueron (y en buena medida siguen siendo) constantes. El alejamiento de las bases, propio del traslado a Bogotá durante buena parte del año, no lograba ser superado mediante estrategias que permitieran la comunicación y consulta con las autoridades tradicionales y las comunidades. Si bien la rendición de cuentas a las comunidades constituía un requisito obligatorio para los congresistas indígenas, éstas muchas veces no trascendían el ámbito de la comunidad, resguardo y cabildo al cual pertenecía el representante indígena, y no se realizaba con la frecuencia esperada. Por otro lado, el debate electoral en algunas ocasiones conllevó al distanciamiento entre los movimientos políticos indígenas y las organizaciones sociales, como ocurrió con el MIC y la ONIC en 1994.
- La lenta adquisición de capacidades, por parte de los representantes indígenas, en la promoción de iniciativas propias en el Congreso: La mecánica de la participación en el Congreso distaba mucho de ser materia de conocimiento y experiencia de los representantes indígenas. Rápidamente éstos entendieron que en buena medida el éxito de la gestión legislativa dependía de las alianzas logradas. Sin embargo, no siempre se contó con el criterio y experiencia necesarios para aliarse y sí se convirtieron en presa fácil de los astutos políticos para ser utilizados a favor de sus intereses. Por otro lado, las exigencias técnicas del trabajo legislativo ponían en desventaja a los líderes indígenas. Para solucionar estas deficiencias estos congresistas acudieron, la mayoría de las veces, a asesores no indígenas.
- El oportunismo político de algunos indígenas: El mecanismo de circunscripción especial indígena incentivó el oportunismo político de quienes sin hacer parte orgánica del movimiento social indígena buscaban aprovecharse del voto de opinión urbano, que buscaba en la representación indígena la supuesta renovación del Congreso. Alrededor de algunos dirigentes o nombres indígenas se conformaron grupos electorales cuya motivación principal era alcanzar las curules de la circunscripción especial, pero sin un programa político indígena real. Algunos de estos personajes, de tradición urbana principalmente, pretendieron incluso monopolizar la representación indígena. Si bien el control social ejercido por el movimiento indígena ha logrado en buena medida canalizar el respaldo a los representantes legitimados por las mismas organizaciones indígenas, aún persisten los candidatos aislados del movimiento social y apegados a la tradición del clientelismo de los partidos tradicionales.

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

Por otro lado, se consolida la Alianza Social Indígena como movimiento político, con la participación de sectores no indígenas y a través de alianzas con sectores como el liderado por el exalcalde Antanas Mockus o la antigua Alianza Democrática M.19, liderada en su momento por Antonio Navarro. Esta consolidación, sin embargo, no garantiza una participación coherente en el Congreso, en términos de consolidación de un programa integral que incorporara las prioridades del movimiento indígena.

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

El voto de opinión ha sido una importante ganancia de los movimientos indígenas en los últimos años. Los líderes indígenas y analistas coinciden en afirmar que la proporción entre voto de opinión (no indígena) y voto indígena es de 70-30 (70% voto de opinión y 30% voto indígena) por los candidatos indígenas al Congreso de la República.

En las elecciones de 2002, la ASI obtuvo cerca de 20.000 votos para el Senado y, como ya se mencionó, un importante porcentaje de esta votación se debió al voto de opinión en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Popayán, entre otras.

En cuanto a la votación general por candidatos indígenas al Senado, fueran éstos o no por la circunscripción especial, se observa que en 1998, 6 candidatos obtuvieron 150,281 votos, en 2002 14 candidatos obtuvieron 242,268 y en 2006 10 candidatos obtuvieron 96,674. Estas cifras muestran un importante descenso de la votación por candidatos indígenas entre 2002 y 2006 (60%), el cual puede interpretarse por la entrada en vigencia de la nueva Ley de Partidos que obliga a éstos a presentar sólo una lista, lo cual reduce las opciones de candidatos para el electorado, y/o por la disminución real del voto indígena y del voto de opinión a favor de los indígenas.

En cuanto a las razones que determinan el caudal electoral indígena se han planteado una serie de hipótesis al centro de las cuales se mantiene el convencimiento de que los indígenas siguen siendo un sector que genera sentimientos encontrados entre los electores, los cuales oscilan entre la simpatía y la lástima, la legitimidad de sus causas y la ilegitimidad del Congreso de la República y la capacidad de sus líderes y la inoperancia de la representación en Senado y Cámara.

A pesar de estas debilidades, se identifica una postura ética por parte de los candidatos indígenas que se considera como una opción cierta para confrontar el clientelismo y la corrupción.

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

Esta segunda opción, siendo interesante en la perspectiva de crear proyectos políticos alternativos, en la práctica resulta excluyente, en cuanto que restringe la posibilidad real de que individuos de minorías étnicas sean elegidos al Congreso de la República. Si bien, no existe la prohibición expresa en tal sentido y por el contrario se promueve la composición pluralista como slogan de campaña, lo cierto es que el proyecto de las mayorías termina imponiéndose y la votación se orienta hacia los líderes políticos más representativos de estos partidos, como ocurrió, en las elecciones al Congreso de 2006, con la participación de indígenas en las listas del partido de izquierda Polo Democrático Alternativo.

Por otro lado, en la búsqueda de alcaldías y curules en concejos y asambleas por parte de las organizaciones y partidos indígenas, el trabajo de base se ha convertido en la principal forma de hacer política. Sin embargo, en la competencia por las curules del Congreso los manejos clientelistas en la competencia electoral suelen también estar presentes.

El manejo de las transferencias de recursos del Gobierno nacional a los cabildos –creadas por la Constitución del 91– se ha convertido, según algunos líderes y analistas, en una de las principales fuentes de clientelismo. La administración de estas transferencias ha sido utilizada para lograr, mediante puestos, subsidios educativos y contratos –sobre todo en el área de la salud–, el gobierno de los resguardos, que a su vez respaldan las candidaturas al Congreso.

Avelina Pancho, ex vicepresidenta del Concejo Regional Indígena de Cauca, CRIC, en un conversatorio de líderes indígenas en febrero de 2005, haciendo referencia al clientelismo electoral, afirmó: “eso ha significado el debilitamiento del liderazgo, pues viene gente de niveles menores de formación y la selección de la lideranza se hace muchas veces mediante métodos electoreros o de amiguismo”.

Al respecto Luis Evelis Andrade Casama, presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia, ONIC plantea lo siguiente: “Veo con mucha preocupación la posibilidad de ampliar la participación en el Congreso porque el mundo indígena en Colombia no está articulado bajo una propuesta que genere un proceso unidad, de convergencia. Hay muchos candidatos, y eso lo que hace es dispersar las fuerzas, incluso al interior de los indígenas, que no somos un caudal electoral significativo en términos numéricos. La gran oferta de candidatos también genera un problema en la opinión pública y en los electores que piensan apoyar una propuesta indígena.

La búsqueda de espacios de poder y de representación puede conllevar a la pérdida de identidad, en el sentido de que se rompe con los principios de cultura, autonomía, defensa de los derechos propios. En aras de llegar allá, se hace cualquier negociación. Por ejemplo, mientras el presidente Uribe nos ha respondido en todas las manifestaciones y movilizaciones con la fuerza, y en los procesos de diálogo y concertación, con indiferencia, algunos compañeros indígenas se suman a su partido. Respetamos esa decisión, pero no la compartimos”.

En cuanto a los resultados de la participación política de los indígenas en el Congreso, el número de representantes indígenas en la Cámara y en el Senado, así como su desempeño, han resultado insuficientes para sacar adelante iniciativas que redunden en beneficio de los indígenas colombianos. Francisco Rojas Birry quien representó a los indígenas por dos periodos consecutivos en el Senado, al respecto señala:

“Yo he sido muy crítico en lo referente a la participación política de los indígenas en el Congreso, la gestión no ha sido exitosa y hasta el momento ha sido imposible sacar adelante leyes que beneficien a las comunidades indígenas. Tenemos limitaciones, por ejemplo en la Cámara de Representantes, de 161 miembros sólo tenemos un Representante indígena. En el Senado de 102 parlamentarios hemos llegado a tener un máximo de cuatro indígenas. Hemos participado en la redacción y presentación de varios proyectos de ley como el que pretendía reglamentar las entidades territoriales indígenas en

el marco de la ley orgánica de ordenamiento territorial después de 14 años de su formulación en la constituyente. Esta iniciativa se hundió por décima tercera vez en el Congreso por falta de voluntad política y recientemente este proyecto se hundió en la Cámara en último debate.

Sin embargo, resaltamos tres elementos de la participación de nuestras comunidades en el Congreso: en primer lugar la defensa permanente y prioritaria de los derechos humanos por parte de la bancada indígena. En segundo la defensa diaria de los derechos adquiridos en la constitución de 1991, es nuestra tarea no permitir que deroguen, tumben o excluyan normatividades que están en la carta y favorecen a los indígenas, como los derechos humanos, ambientales, sociales, individuales y colectivos. Finalmente hemos presentado varios proyectos de acuerdo que desafortunadamente se hundieron”.

Para el presidente de la Organización Indígena Colombiana, ONIC, José Évelis Andrade Casama, los resultados de las gestiones indígenas en el Congreso han dependido de la dirigencia del momento. Cuestiona la carencia de escenarios permanentes de discusión entre las comunidades organizaciones y líderes indígenas:

“En términos generales podemos decir que los congresistas han tratado de recoger las inquietudes de los indios en los diferentes proyectos de ley que han presentado. Si bien en los últimos años no se cuenta con un espacio formal de discusión y de generación de propuestas se tiene un mayor acercamiento en temas puntuales como la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley forestal donde a raíz de su discusión algunos oyeron parte del pensamiento indígena.

El escenario del Congreso es muy diferente al del interior de las organizaciones indígenas. Lo cierto es que los indígenas en el Congreso son una minoría y no se escucha su incidencia. Pienso que se debe crear un espacio de mayor articulación para que las propuestas sean mucho más trabajadas por las comunidades y sean más fuertes y con mayor trascendencia”.

Desde que se inició su proceso organizativo, los indígenas han venido desarrollando luchas de tipo reivindicativo y político. No obstante, el hecho que los lanzó de lleno a la arena política fue la convocatoria en el país a una Asamblea Constituyente. El III Congreso de la ONIC, reunido en Bogotá entre el 25 y 30 de Junio de 1990 refiriéndose a la Asamblea Constituyente, concluía: “Los indígenas reunidos en este III CONGRESO NACIONAL, somos conscientes de la necesidad de un cambio real y de fondo en la política y las instituciones de este país, que conlleven un cambio en la vida democrática. Creemos que un paso en ese camino es la realización de una Asamblea Nacional Constituyente popular y soberana”.

La participación de los indígenas en la Constituyente permitió que estos consiguieran significativos logros para los grupos étnicos y que se abrieran espacios de participación en las estructuras de decisión del Estado. Es precisamente este proceso, de experiencias acumuladas durante años, el que sentó las bases para el surgimiento y consolidación de organizaciones como la Alianza Social Indígena (ASÍ), el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y el Movimiento Indígena Colombiano (MIC).

La percepción de muchos líderes indígenas, después de más de 10 años de participar en el Congreso de la República y en otras corporaciones de elección popular, es que si bien a través de la participación política se han obtenido logros importantes en el reconocimiento de sus derechos, ha habido un debilitamiento del movimiento indígena, especialmente en su capacidad de convocatoria y movilización. Las vías institucionales que debían garantizar el acceso y realización efectiva de los derechos de los pueblos indígenas han sido insuficientes. La capacidad de exigencia de sus derechos, vía la acción colectiva y la movilización de los años 70 y 80, fue sustituida por estrategias de participación política que no han llenado las expectativas de las mayorías indígenas y que por el contrario, según líderes como Lorenzo Almendra, debilitaron también la unidad del movimiento indígena fundada alrededor de la lucha por la tierra y la identidad.

Para José Domingo Caldón, miembro del Consejo Regional Indígena del Cauca, CRIC, si bien la participación de los indígenas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue muy importante, pues se abrieron espacios y se categorizaron derechos de los indígenas, desde 1992 se presenta un adormecimiento en la participación indígena:

“Pensamos que el pacto político que se había dado en el 91 garantizaría el reconocimiento de nuestros derechos. Del 92 en adelante encontramos un apaciguamiento, si bien en la Constituyente la participación fue muy buena de ahí en adelante no lo fue tanto, no tanto porque los congresistas indígenas no lo quisieran sino porque las circunstancias al interior del Congreso no son favorables”.

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

Este debilitamiento ha implicado la pérdida de la fuerza política, representada en la cohesión y la capacidad movilizadora de las comunidades indígenas a lo largo y ancho del país. Consignas como “recuperar la tierra para recuperarlo todo” que orientaron la lucha por la tierra en los años ochenta, dejaron de ser el motor de las reivindicaciones indígenas en escenarios como el Congreso de la República. Sin fuerza organizativa y política las posibilidades de que los congresistas indígenas, en principio ajenos a las componendas de la política tradicional y a acuerdos partidistas, puedan sacar adelante sus iniciativas disminuyen drásticamente.

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

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

embargo, a medida que pasa el tiempo y que se dificulta la concreción de sus iniciativas, algunos congresistas indígenas pierden el norte trazado por su base y redefinen, sin mediar consulta, sus prioridades legislativas. Algunos igualmente optan, deliberada o ingenuamente, por el juego de la política tradicional.

Frente a esta situación, la Alianza Social Indígena, a través de su presidente Marcos Avirama, ha reiterado la importancia de que los senadores y representantes a la Cámara indígenas representen realmente al partido que los avala y a los intereses de los pueblos indígenas. Esto significa dejar de lado los intereses y el protagonismo personales y asumir de forma responsable los retos de la reforma política, la cual enfatiza en la coherencia de los partidos. Para la ASI, esta coherencia debe traducirse en una mayor corresponsabilidad del partido en la gestión legislativa y un mayor acompañamiento al representante indígena ante el Congreso. En términos prácticos, la asamblea de la ASI definió que i) será el movimiento quien elija los integrantes de la Unidad Técnica Legislativa del Senador Piñacué; ii) se conformará un equipo de apoyo que trabajará en las regiones en nombre del senador; y iii) será el Comité Ejecutivo la instancia encargada del seguimiento a las gestiones en el Congreso de la República.

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

Ecuador

Autora: Josefina Aguilar

La CONAIE a partir de 1990 actúa como un fuerte protagonista social que cuestiona a la democracia representativa, los pueblos indígenas no se sentían representados ante los gobiernos y partidos políticos tradicionales.

“En la década del 80 había un análisis bastante profundo sobre el tema de si la democracia representa o no representa a los pueblos y nacionalidades dentro de la perspectiva histórica cultural...” (Sr. José María Cabascango).

A partir de 1990 se radicaliza el hermetismo a este sistema democrático mediante acciones de presión colectivas lideradas por la CONAIE. A la cabeza con Luis Macas, en 1992 plantean ejercer el voto nulo en las elecciones, de dicha elección resulta electo el Arquitecto Sixto Duran Ballén. En 1992 desde los pueblos indígenas se propone una Asamblea Constituyente que permita una representación más directa y que no sea por la vía partidos políticos. En 1995 triunfa el NO en la Consulta Popular por acciones como marchas organizadas por la CONAIE.

Para lograr una representación directa en los poderes del Estado, sin el patrocinio de los partidos políticos tradicionales, en 1995 se funda la organización política de Pachakutik con una gran base social indígena. El Movimiento Indígena genera la oportunidad de participar por primera vez en las elecciones de 1996. La candidatura de Freddy Ehlers a la presidencia y Luis Macas de la CONAIE precedía la lista para Diputados Nacionales, fueron las figuras más representativas de la alianza con el Movimiento Nuevo País. Pachakutik se convierte en la sorpresa de la contienda electoral del 26 de mayo, en el que es electo Luis Macas como diputado nacional y 7 diputados provinciales, mientras que Freddy Ehlers ocupó el tercer puesto de entre los más votados y no llegó a la segunda vuelta electoral.

Pachakutik desde el ideal

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

Debido a la fuerte estructura organizativa que existe en la sierra, el estudio se ha concentrado en esta región y describen en su mayoría la percepción de Pachakutik desde estos actores. En la Amazonía la participación de este movimiento es el resultado de una experiencia que históricamente ha sido activa a través de la participación en otros partidos tradicionales hasta la creación de Pachakutik en 1995.

“Pachakutik para nosotros como amazónicos es algo propio, algo nuestro, que hemos creado en base a experiencias vividas en la vida política de la república del Ecuador, se hablaba antes de partidos políticos tradicionalistas, en nuestro caso es la provincia que más ha participado políticamente, comenzamos a trabajar con Pueblo Cambio y Democracia PCD, AGADI y Liberación Nacional y finalmente dijimos que hagamos nuestro partido político y es así que nace Pachakutik” (Diputado Domingo Tanguila).

Nuevamente el planteamiento desde lo extra-institucional tiene su peso, desde la Confederación de las Nacionalidades y Pueblos, CONAIE, se busca la creación de un espacio de lucha desde lo institucional para incidir en la estructura del Estado esta vez como actores directos.

“Yo diría que el movimiento político Pachakutik, es un movimiento que creó la CONAIE sobre todo como una estrategia de lucha institucional que pueda hacerlos desde la participación en diferentes cargos desde el Estado...” (Diputado Ricardo Ulcuango).

El surgimiento de Pachakutik en su origen busca lograr la reivindicación de la equidad social y en la actualidad sus planteamientos de lucha política y organizativa trascienden en su plan de gobierno 2006 a una visión nacional.

“Para nosotros el objetivo primordial del gobierno en los próximos años será la redistribución de la riqueza y del ingreso nacional hasta alcanzar la equidad” (Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik).

Desde la concienciación de los derechos políticos, la participación electoral directa con candidatos tiene los objetivos de alcanzar el poder en toda la institucionalidad del Estado y constituirse así en

una organización política del pueblo ecuatoriano, que se construye desde el aporte de diferentes sectores sociales. Su nacimiento estuvo mentalizado desde las organizaciones indígenas con miras a confluir en alianzas con organizaciones sociales que tengan una misma tendencia ideológica y que respondan a los estratos sociales excluidos del país y no con partidos políticos tradicionales, por lo que entra a participar en la contienda electoral con las organizaciones sociales como la CONAIE, la Coordinadora de Movimientos Sociales.

Pachakutik se convierte en un espacio político que trasciende a nivel nacional como un espacio amplio y abierto, pero que se debe a las estructuras sociales indígenas y campesinas básicamente, por lo que replica las acciones de presión colectivas con las propuestas formales o legales.

“Coordinar con las luchas extra institucionales en este caso desde la organización pero no como un fin sino como un medio para ir alcanzando los planteamientos, los objetivos que se persiguen en los pueblos indígenas desde las organizaciones; es así que éste es un instrumento político para que desde los sectores que no tienen la posibilidad de participar sobre todo desde la toma del Estado, entonces esta este instrumento político. Por lo tanto yo diría que es una herramienta para continuar luchando desde lo institucional, por un lado para poder participar democráticamente en las elecciones y alcanzar las autoridades, pero desde esas autoridades luchar en coordinación con las organizaciones; entonces ésta es una herramienta, un medio para ir alcanzando los derechos y sobre todo los derechos y garantías que tienen los pueblos indígenas; pero no solamente los pueblos indígenas sino también de los sectores más pobres del país que confía en este movimiento” (Diputado Ricardo Ulcuango).

Práctica política de Pachakutik

Relación con las organizaciones sociales

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

Por su origen y su constitución, Pachakutik es una entidad política que debe responder a los objetivos que plantean los movimientos sociales, lo que genera un conflicto en la práctica política entre lo extra-institucional y la institucionalidad. La institucionalidad implica el respeto a las leyes, la creación de instrumentos jurídicos, planteamiento de propuestas al gobierno nacional y lo extra-institucional implica acudir desde su base social al llamado para realizar acciones de protesta contra la institucionalidad del Estado, en la que por ejemplo los legisladores de Pachakutik constituyen parte de esa estructura. Existe la costumbre de acudir a la institucionalidad pública para el reconocimiento de sus derechos, lograr el beneficio para sus comunidades pero de desconocerla y no sentirse parte de ella; esta situación obedece a que el Movimiento Pachakutik fue creado como una herramienta para satisfacer las demandas de sus representados, que constituyen los sectores olvidados del país. Por lo tanto quienes llegan a ser autoridades del Estado mediante este instrumento deben responder a los objetivos y mandatos que plantean las organizaciones sociales. Este conflicto se evidencia en el informe del bloque parlamentario del Pachakutik en su II Congreso Nacional, que plantea como objetivos el fortalecimiento del Pachakutik mediante la promoción de la participación social, la combinación de la protesta con las propuestas. “El inicio del año 2000, se caracterizó por la lucha generalizada

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

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

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

Debilitamiento de su base social y crisis de nuevos cuadros políticos

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

El gobierno de Lucio Gutiérrez en el 2002 surge de la alianza política electoral entre Partido Sociedad Patriótica con el Movimiento Pachakutik y el Movimiento Popular Democrático. “La alianza se construye sobre un ideario radical, basado en la lucha contra la corrupción, el rechazo del neoliberalismo, la negativa a la integración del Área de Libre Comercio (ALCA) y la reivindicación de la soberanía, en relación a la Base Militar de los EEUU instalada en Manta”. Su gobierno incide en:

Crisis de representatividad

La representatividad de las autoridades del Pachakutik en la actualidad ha sido cuestionada especialmente por manejos irregulares en los que han incurrido algunos legisladores indígenas y no indígenas. Existe una suerte de justificación de estos hechos al argumentar que los vinculados no tienen trayectoria organizativa; sin embargo algunos de los implicados indígenas hicieron vida organizativa

en las filiales de la CONAIE en la Amazonía. Lamentablemente se nota que los principios éticos y el fin de luchar por el bienestar de sectores olvidados, encuentra una debilidad frente a los intereses personales, por lo que los indígenas no se sienten representados por sus líderes.

A fin de mantener la credibilidad de las autoridades frente a los hechos de irregularidad y corrupción política se ha recurrido a la sanción formal apoyado en el marco legal y constitucional del Estado y además la aplicación de la justicia comunitaria en algunos casos. En el primer caso fueron expulsados del Movimiento Político y destituidos del Congreso Nacional 5 diputados del bloque legislativo Pachakutik, de los cuales 2 eran indígenas. En el segundo caso, la aplicación de la justicia comunitaria se da en un legislador indígena quien fue ortigado en un acto público una vez que se evidenció situaciones que lo implicaban con tráfico de influencias.

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

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

Misma práctica tradicional de los partidos políticos

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

La debilidad institucional se manifiesta en varios aspectos:

- Débil situación económica sostenida principalmente por las donaciones económicas de las autoridades elegidas por el movimiento.
- Descuido en la aplicación de una política comunicacional que permita mantener articuladas a las bases políticas con sus autoridades.
- Es un descuido compartido de la dirigencia nacional y provincial, no tenemos una política de comunicación propia, eso es grave, y la decisión que tomemos acá o en la CONAIE no es de ida y vuelta y eso no sólo pasa en Pachakutik sino en todos los niveles con las autoridades también.
- Debilidad en la conducción política para la formulación de un plan de gobierno participativo que involucre a las organizaciones sociales, autoridades y Pachakutik, que tiene como consecuencia la desarticulación de las fuerzas que conforman el movimiento. Se han quedado en los enunciados ideológicos en el discurso: problema institucional.
- Débil seguimiento y rendición de cuentas al interno de las organizaciones sociales autoridades y Pachakutik.

Panamá

Autor: Bernal Castillo

La participación política de los pueblos indígenas en Panamá ha estado limitada en el proceso de elección nacional, a través de los partidos políticos para ocupar un cargo de elección popular y dentro de las esferas del gobierno panameño.

Actualmente Panamá está en un proceso democrático, después del gobierno militar de 1968 hasta 1989. Sin embargo, fue con este gobierno populista militar que la clase popular e indígena tuvo mayor acceso a la participación política en las esferas del gobierno panameño.

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

La participación de los pueblos indígenas ha tenido una larga espera, puesto que han tenido que pasar por el reconocimiento legal de su territorio y reglamentación de sus cartas orgánicas para el funcionamiento de sus comarcas. También en el reconocimiento de sus autoridades tradicionales para poder participar en las acciones que desarrollen los gobiernos nacionales en el desarrollo de la región.

En el año 2000, en el proceso de la reversión del Canal de Panamá, el país inicia una nueva etapa democrática. Ocupa el cargo de la presidencia de la República de Panamá, doña Mireya Moscoso como la primera mujer en dicho cargo, y como presidente de la Asamblea Nacional Enrique Garrido, siendo el primer diputado de origen indígena kuna en ocupar esta silla, abriendo una nueva etapa en la participación política de los pueblos indígenas en Panamá.

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

A pesar de ello, es necesario que se incorpore en la Constitución Nacional que el Estado panameño sea multicultural y multilingüe y sobre todo reconocer la existencia de los pueblos indígenas para una mayor eficacia en el reconocimiento y participación indígena en Panamá.

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

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

Los resultados electorales de 1999 y 2004, demuestran el nivel de participación indígena, en vista de que se les garantizan aspirar y elegir a los cargos de Diputado, Alcalde, Representantes de Corregimientos y Concejales.

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

Por otro lado, uno de los desafíos que debe enfrentar la sociedad panameña es la ampliación del Canal de Panamá, que el 22 de octubre de este año va a celebrar un referéndum para su aprobación o rechazo, a través del voto popular, por lo que los pueblos indígenas tendrán la oportunidad de decidir si esta ampliación les traerá beneficios o no, como ciudadanos panameños. El tribunal electoral desde julio de este año, ha estado trabajando en la elaboración, planificación y contratación de personal para la contienda electoral dentro del territorio nacional.

En las comarcas indígenas, el Tribunal Electoral primeramente capacitó al personal de origen indígena en la ciudad capital. Luego estos facilitadores viajaron a sus respectivas comarcas para capacitar a la población.

Actualmente, en víspera del referéndum se han organizado grupos a favor y en contra que se han inscrito en el Tribunal Electoral para promover cada opinión. Solamente existe un grupo de la Comarca Ngäbe-Buglé que se inscribieron para apoyar el SÍ de la Ampliación del Canal. Sin embargo, las autoridades comarcales no han tomado una postura en apoyar o rechazar la ampliación del Canal, y han resuelto que cada ciudadano comarcal decida.

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

Por consiguiente, los pueblos indígenas en Panamá tienen la base de su autonomía en sus territorios reconocidos por el Estado. A pesar de las riquezas que poseen los territorios indígenas, el gobierno panameño aún no ha presentado un Plan Nacional de Desarrollo, por lo cual, no ha podido desarrollar y coordinar entre las diferentes dependencias estatales, planes acordes con la realidad de los pueblos indígenas, lo cual debe ser tomado en cuenta por las estructuras tradicionales, para que los propios indígenas sean actores de su presente y de su futuro. Debe haber participación activa y paritaria de los pueblos indígenas, a través de sus representantes, desde la formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos de desarrollo en las áreas indígenas. Por tanto, son los gobiernos nacionales con el apoyo de instituciones de derechos humanos como la Defensoría del Pueblo y otros que velarán que sus derechos ciudadanos sean respetados.

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

Perú

Autora: Adda Chuecas

En el Perú el regreso a un gobierno democrático después del término del régimen militar (1969-1978) hizo imperativa la dación de una nueva Constitución que devuelva el Estado de Derecho, que responda a los intereses de la nueva sociedad nacional que de alguna manera gestó el gobierno militar con la reforma agraria y también que satisfaga las tendencias de la política internacional, que promueve como meta principal el respeto irrestricto a los derechos humanos. La Constitución de 1979 por primera vez incluyó la enunciación y declaración de los derechos humanos como derechos humanos fundamentales.

Esta Constitución amplía los derechos políticos a todos los peruanos sin ninguna restricción, así el voto se convierte en universal siendo la única exigencia estar inscrito electoralmente. En la Constitución de 1979 el tema indígena no tiene ni el desarrollo ni el ímpetu esperado posiblemente debido a que la reforma agraria de Velasco resolvió por decretos muchas de las aflicciones del hombre del campo y la dación de una ley especial para las comunidades nativas en 1974 y en 1978 hicieron lo propio.

La Constitución Política de 1979 dedicó tres artículos que definirían los lineamientos de la política estatal frente a las comunidades indígenas, llamadas desde esta Carta comunidades campesinas y comunidades nativas. Se les reconoció existencia legal y personería jurídica y se proclamó su autonomía organizacional en lo económico y administrativo, en el trabajo comunal y uso de la tierra. En ese entonces la política indigenista era marcadamente intervencionista: el modelo económico comunal y cooperativo se fomentaba y se administraba desde organismos estatales, no desde las propias organizaciones comunales.

Esta Constitución declaró una política de respeto y protección hacia las tradiciones de las comunidades campesinas y nativas propiciando la superación cultural de sus integrantes. Esta última expresión evidencia la política cultural marcadamente integradora del Estado. La “superación cultural” refleja el pensamiento etnocéntrico del legislador poco tolerante de la diversidad cultural que coexistía en el interior de la República, reflejando una supuesta superioridad cultural de la sociedad que representaba.

Esta Constitución, a diferencia de la de 1993 –vigente en el periodo en estudio–, aseguró el carácter inembargable, imprescriptible e inalienable de la propiedad de las tierras.

La política integracionista también se expresó en diversos instrumentos internacionales que se encontraban vigentes en el país como el Convenio N° 107 de la OIT.

Es en el período 70-80 donde se empiezan a esbozar propuestas políticas de reconocimiento que favorecerían la representación y participación política indígena a nivel nacional. Las propuestas se proyectaron hacia una consolidación comunal a nivel federativo, para terminar en un frente político a nivel nacional de proyección internacional. También se discutió asegurar la representatividad política indígena en el municipio, la región y luego la representación parlamentaria. Muchos de los proyectos quedaron sólo escritos.

Mientras ello ocurría ya había aparecido la primera organización indígena, el Congreso Aguaruna-Huambisa en Perú.

La representación política

Los pueblos indígenas han coexistido dentro de las estructuras de un Estado monoétnico que no reconoce la diversidad cultural como derecho humano fundamental. A pesar de la ratificación del Convenio 169/OIT los pueblos indígenas no son reconocidos como sujetos de derechos colectivos. El Estado reconoce su situación histórica de exclusión, de discriminación y de pobreza crónica pero se resiste a reconocerlos como sujetos diferenciados con derecho a una ciudadanía múltiple o diferenciada. Esto es parte de la explicación del por qué la reforma electoral después de Fujimori no se preocupó por garantizar la representación indígena en el Congreso ni en otros ámbitos de representación.

Indicadores del Estado monoétnico son los siguientes: No se reconoce a las poblaciones indígenas como “pueblos” es decir como sujetos con derechos colectivos; los pueblos indígenas han tenido que participar políticamente bajo las mismas reglas de juego que el resto de ciudadanos del país; no existen mecanismos legales que aseguren la representación indígena efectiva en lo público; no se reconoce cupo étnico en los gobiernos nacional ni subnacionales; no existen circunscripciones especiales que puedan impactar en la representación electoral; no existen propiamente derechos lingüísticos; no existen políticas públicas nacionales para pueblos indígenas; el concepto de interculturalidad carece de contenido político, está más relacionado a la cultura como folclore y a la educación bilingüe para indígenas.

Hasta en el período de transición democrática –después de Fujimori– no se lograron las reformas institucionales esperadas. En ese entonces la reforma constitucional parecía vital para construir un nuevo proyecto de país con políticas de inclusión que favorecieran a los pueblos indígenas. La poca voluntad del Congreso, del Ejecutivo y de los partidos políticos fue comprobada cuando no apoyaron la incorporación de los derechos colectivos en la Constitución a pesar de que las organizaciones indígenas presentaron una propuesta concertada al Primer Vicepresidente de la República y al Presidente de la República Alejandro Toledo. El tema indígena ni siquiera logró entrar en el debate. Todo esto a pesar de que a nivel regional, en el marco de la Cumbre Iberoamericana celebrada en Madrid en 1992, se creó el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y El Caribe, que cuenta con representantes gubernamentales e indígenas, y en el que los gobiernos se comprometen a favorecer la participación de las organizaciones indígenas como presupuesto para el desarrollo de la democracia y la buena gestión de los Estados.

La representación electoral indígena en los distritos

En el periodo estudiado si bien no ha habido mecanismos especiales que favorezcan la constitución e inscripción de candidaturas de hombres y mujeres indígenas –salvo la ley de cuotas en el 2002 para elecciones regionales y municipales provinciales– el sistema electoral ha posibilitado la participación de candidaturas indígenas a nivel provincial y especialmente a nivel de distritos. Esta participación ha sido como candidatos individuales y también indígenas han presentando listas independientes.

Así, en Perú –por lo menos a nivel local– los pueblos indígenas han participado no exclusivamente a través de los partidos sino que han formado movimientos locales con fines electorales. A pesar de que existen alcaldías indígenas desde hace más de una década, estos gobiernos no han sido visibles para el resto del país, posiblemente porque son alcaldías distritales con muy pocos recursos, con pocos electores y porque estos líderes no han traspasado el ámbito de las demandas locales, las que han llevado con muchas dificultades de gestión y de legitimidad; recuérdese que desde las elecciones municipales del 2002 se llega a una alcaldía sólo con mayoría.

Así, por lo menos desde las elecciones municipales de 1995, 1998 y 2002 existen alcaldías encabezadas por indígenas pero casi exclusivamente a nivel distrital. El rango aproximadamente oscila entre 10 y 12 alcaldes. Las alcaldías coinciden con los distritos donde la población indígena es significativa; coinciden con las etnias más numerosas (aguaruna, asháninka y shipibo-conibo), y coinciden con una mayor participación en las listas.

Pero estos líderes no provienen necesariamente de un movimiento indígena representativo y unificado. Muchos de ellos no fueron elegidos por asambleas u organizaciones indígenas, fueron elegidos como candidatos de otras organizaciones políticas o formando individualmente sus propias listas. Estos candidatos han respondido a los intereses de las organizaciones que representaban o a intereses personales sin una agenda de desarrollo humano que favorezca a las comunidades. Por esta razón el impacto del electorado indígena en Perú es casi invisible.

La percepción de los indígenas

El desencanto de los miembros de los pueblos indígenas no es sólo con los representantes de los partidos tradicionales sino a la clase política en general, lo que incluye a las autoridades indígenas. Mucha de la percepción negativa que tienen los indígenas frente a sus líderes se debe a la mala gestión, a conductas autoritarias y machistas, al poco interés que tienen las autoridades en fortalecer mecanismos de participación ciudadana, a la poca transparencia en las cuentas y al poco interés que muestran las autoridades en fortalecer nuevos liderazgos de jóvenes y mujeres. Por lo demás, el electorado indígena califica la gestión según los grados de satisfacción que obtengan a corto plazo donde cumplir las promesas cuenta.

Aunado a esto, los miembros de pueblos indígenas suelen no involucrarse en los mecanismos de participación y de vigilancia ciudadanas. Desconocen las competencias y presupuestos que manejan las municipalidades y sus pocos recursos; ello los lleva a exigir más de lo que se puede pedir y algo peor, los lleva a que los pocos recursos que se tienen se manejen de forma ineficiente pues no ejercen mecanismos de control.

Esta mala percepción que se tiene de los políticos sin duda impacta negativamente en los resultados electorales. Los miembros de pueblos indígenas actúan según costo/beneficio y no necesariamente por lealtades étnicas. La oferta electoral importa sobre todo en economías de subsistencia y donde la cultura asistencialista está además muy arraigada.

Parte del reto –en el tema de participación política– consiste en fortalecer a las autoridades indígenas dentro de la cultura del buen gobierno y en involucrar eficazmente a los miembros de las comunidades para que participen en la gestión y control de su gobierno local respetando su autonomía organizativa.

La participación electoral indígena en el ámbito provincial y regional

En todos los casos existe una característica común a los gobiernos encabezados por indígenas y es que estos espacios electorales no han impulsado cambios de fondo que favorezcan la puesta en agenda del tema indígena a nivel nacional.

A nivel provincial, en el período estudiado, han habido alcaldías encabezadas por indígenas peculiarmente en dos provincias que se caracterizan por significativa población indígena. A nivel regional no ha habido ningún presidente regional indígena aunque sí se ha contado con consejeros indígenas.

La participación electoral en provincias y regiones es más limitada debido a que los requisitos de inscripción son más exigentes y la competencia electoral es más pronunciada debido a la importancia política de estos gobiernos. Existe además una clara relación entre participación y población indígena. Donde existe población indígena significativa hay participación como candidatos.

Como afirmamos, si bien no existen mayormente alcaldías provinciales y ninguna presidencia regional encabezadas por indígenas, existen regidores y consejeros indígenas en estos gobiernos. No hay que negar que la cuota ha favorecido la participación. Las gestiones de los mismos no son notorias tanto en sus localidades como en el resto del país. Persiste también en este ámbito una distancia entre las autoridades indígenas elegidas y los intereses de sus comunidades.

Por otro lado, las relaciones que caracterizan a los alcaldes provinciales, regidores, presidentes regionales y consejeros con su población, no es muy distinta a lo explicado en las alcaldías distritales. La distancia entre gobernantes y gobernados suele ser incluso mayor.

Los gobiernos regionales son de reciente creación (2002), pero se espera mucho de ellos en especial por la institucionalización de los espacios para la participación ciudadana.

La representación indígena en el Congreso

A nivel del Congreso no ha habido ningún representante amazónico y casi una nula participación indígena en las listas partidarias lo que es sintomático del abismo que existe entre los intereses de los pueblos indígenas y los partidos políticos peruanos.

Tampoco hemos contado con ministros indígenas y tampoco con candidatos a la presidencia indígenas. Aquí debe precisarse que en las elecciones de mayo de 2001 los indígenas apoyaron, en un primer momento, la candidatura de Alejandro Toledo porque éste en sus orígenes era muy pobre y se presentó como un indígena de orígenes andinos. Poco tiempo después, Toledo es desacreditado por los indígenas quienes lo consideran ajeno a los intereses del pueblo.

En Perú los indígenas amazónicos no están representados en el Congreso y ninguno de los partidos políticos representa sus intereses. En añadidura la representación electoral indígena, en el resto del país, es débil por lo que no impacta en la política nacional como para poner el tema indígena en la agenda de las políticas públicas.

El sistema electoral y político frente a los pueblos indígenas

A lo largo del informe final hemos presentado para cada capítulo un análisis tipo resumen. El derecho refleja el tipo de sociedad y de ciudadanos que queremos forjar.

Posiblemente con la revisión de nuestras leyes electorales pocos advertirían que Perú es una nación multicultural y plurilingüe. Por la ausencia de acciones afirmativas (salvo la cuota) y de acciones que incentiven la igualdad de oportunidades, pocos notarían que los pueblos indígenas son uno de los grupos más excluidos y discriminados del Perú.

En Perú el voto es universal desde 1979 y formalmente nada impide que los indígenas ejerzan su derecho al sufragio pasivo.

Un análisis cuidadoso debe tener en cuenta que los pueblos indígenas están sumidos en la pobreza o extrema pobreza, que sufren de discriminación cultural y hasta de discriminación de índole racial. Un análisis cuidadoso debe tomar en cuenta que la mayoría de ellos recibe una salud y educación de muy baja calidad y que por lo Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica general

viven marginados de las ventajas de la modernidad y de las políticas de desarrollo. ¿Para qué ser ciudadanos?, ¿para qué participar? Son las preguntas que se hacen muchos indígenas. Son las interrogantes razonables si se ha vivido en un Estado que los ha mantenido en la pobreza y ha favorecido situaciones de discriminación. Esta apatía incluso hizo posible situaciones de violencia que afectaron de manera especial a los más pobres del Perú durante el conflicto armado.

3. Participación política indígena no electoral. Otras formas y espacios de participación a la que se han incorporado los indígenas

Unidad 1. Participación política indígena no electoral

Fuente: Iturralde, Diego; Delgado, Sergio; Iturralde, Gabriela y García Olsina, Francisco

La emergencia de las identidades étnicas como marco de referencia

La revitalización de los pueblos indígenas y en general de las configuraciones étnicas históricas y contemporáneas en América Latina, así como la emergencia de movimientos sociales articulados –al menos aparentemente– en torno a las organizaciones indígenas y a sus reivindicaciones, representan un momento en el proceso de desarrollo y modernización del Estado y deben ser entendidas en el contexto de este proceso de largo plazo. En efecto, los esfuerzos de las sociedades latinoamericanas por constituirse como unidades socio-culturales y económicas que doten de base de sustentación al Estado y operen las adaptaciones sucesivas que demanda su articulación en los escenarios internacionales, han enfrentado y enfrentan oposiciones de sectores cultural y socialmente diferenciados, que se resisten a cambios que afectan sus condiciones de vida y de participación. Esta es una dinámica que ocurre en todas las esferas de la vida social: el ordenamiento y ocupación del territorio, la vinculación de la población, el desarrollo del intercambio y la forja de una cultura y una ideología capaces de dar un sentido unitario a la multitud de segmentos que constituyen la sociedad, más allá y a veces en contra de sus identidades particulares.

Los pueblos indígenas han resistido de modo recurrente las fuerzas de integración; pero en el pasado sus luchas no lograron afectar al proyecto nacional de un modo importante, por tratarse de episodios aislados, de carácter local o regional, impulsados por comunidades atomizadas que la mayor parte de las veces reivindicaron demandas que pudieron ser manejadas en la institucionalidad pública. Este panorama ha cambiado en el último medio siglo, cuando las dinámicas indígenas han comprometido el destino del proyecto nacional en niveles críticos, por lo menos en los países con una alta incidencia demográfica y/o política de los movimientos indígenas. A finales del siglo XX e inicios del XXI, estas dinámicas están planteando retos sumamente complejos para la gobernabilidad democrática, que responden a un conjunto de condiciones objetivas y se acentúa en el marco de los procesos de modernización del Estado y de la reconfiguración del orden internacional.

La reconstitución de los pueblos indígenas y la emergencia actual de nuevos conglomerados sociales de base étnica y su organización en el ámbito nacional con demandas específicas, son fenómenos claramente asociados a la modernización de las relaciones de producción y en general al desarrollo económico y social a partir de la segunda mitad del siglo XX, que se aceleran en el contexto de la modernización más reciente del Estado. Procesos como la reforma agraria y la colonización, la ampliación de la frontera agrícola y la ocupación de nuevos espacios en la foresta tropical, la migración

del campo a las ciudades y la integración del mercado interno, rompen el relativo aislamiento de las comunidades indígenas, las ponen en contacto sobre amplios espacios territoriales y obligan a sus economías domésticas a participar de la red del comercio generalizado. Al mismo tiempo, formas de organización basadas en el parentesco tienden a refuncionalizarse para dar paso a procesos de articulación social basados en las identidades étnicas y la proximidad territorial. Estos procesos de paulatina articulación geográfica y económica –que se corresponden con el desarrollo nacional en general– son seguidos de una dinámica de ciudadanización creciente, caracterizada por procesos –relativamente autónomos respecto de las políticas públicas y de la acción de los partidos políticos– de organización, formulación de plataformas de lucha social y expresiones de una demanda de participación política. Estos fenómenos se corresponden, en parte, con desarrollos en el campo democrático y cambios en la institucionalidad que tienden a ampliar la participación ciudadana. Pero también ponen en evidencia sus limitaciones para procesar e incluir las demandas indígenas y la persistencia de la exclusión. En estas condiciones la relación con los gobiernos ha tendido a fundarse en el ejercicio de mecanismos de presión que conducen a la negociación de las demandas de los distintos movimientos y al establecimiento de formas corporativas de participación. Estas dinámicas no son extrañas a la baja capacidad de inclusión que muestran los partidos políticos en los últimos años.

Las condiciones que hacen posibles estos procesos¹⁸ se han mantenido e incrementado en los últimos años y la presencia de los pueblos indígenas y la fuerza de sus organizaciones se ha ampliado, rompiendo de un modo definitivo la situación de aislamiento y atomización de las comunidades indígenas. En la actualidad se observa, en casi todos los países de la región, una notable ampliación de las formas y niveles de organización indígena que presionan sobre los mecanismos de representación e intermediación de la relación entre los pueblos y el Estado y sobre los modelos de constitucionalidad¹⁹.

Cambios en las respuestas estatales

Las respuestas estatales también han evolucionado en el mismo período, aunque con mayor lentitud. La institucionalidad indigenista ha cambiado bajo diversos modelos desde 1980²⁰, para responder a la emergencia de los movimientos indígenas y encontrar nuevas formas de atención de sus demandas. A lo largo de la década de 1980, esto se dio primero por la vía de revitalizar los antiguos institutos indigenistas y, más adelante, mediante su sustitución por oficinas ministeriales de asuntos indígenas –más directamente ligadas a los altos niveles del poder ejecutivo– que asumieron funciones de coordinación interministerial, interlocución con las organizaciones indígenas emergentes, preparación de nueva legislación, desarrollo de tareas relacionadas con asuntos de carácter normativo (acceso a la justicia, regularización de títulos, control del trabajo de organismos no gubernamentales e iglesias), y con el desarrollo.

En la década del 1990 ocho países de América del Sur adoptaron nuevos textos constitucionales y doce los reformaron parcialmente. De estas veinte constituciones, dieciocho contienen alguna referencia explícita a los pueblos indígenas: desde diversos niveles de reconocimiento de la existencia de los pueblos, hasta la creación de regímenes jurídicos más o menos complejos para garantizar los derechos

¹⁸ Este fenómeno viene siendo estudiado y documentado ampliamente desde finales de la década de 1980. Ver por ejemplo, *América Indígena* Vol. 49:1, marzo 1989; *Nueva Antropología* N° 39, 1990, y *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 1993, entre otros.

¹⁹ En este segundo plano, de la ciudadanización, juega un papel muy importante el surgimiento de élites indígenas capaces de formular un proyecto político propio, encausar las movilizaciones y animar procesos organizativos cada vez más amplios.

²⁰ El VII Congreso Indigenista Interamericano (Mérida, Yucatán, 1980) marca el inicio de este proceso. Ver al respecto algunas ponencias de los países y las resoluciones del Congreso en: *Anuario Indigenista*, 1980, México.

que les corresponden en tanto pueblos²¹. Paradójicamente, las mismas reformas constitucionales que acogieron las demandas indígenas de reconocimiento de derechos también crearon las condiciones para impulsar procesos de reforma de la institucionalidad pública hacia el adelgazamiento del Estado, la descentralización administrativa y la apertura de la inversión privada sobre recursos estratégicos, lo que a su vez ha sido objeto de oposición por parte de los movimientos sociales, incluyendo centralmente a las organizaciones indígenas.

Sobre esta base constitucional, a lo largo de la década de 1990 la institucionalidad –que algunos autores denominan neo-indigenista²²– tiende a convertirse en un escenario en el cual se organiza la interacción entre el Estado y los pueblos indígenas, incluyendo las relaciones entre éstos y las instituciones privadas de desarrollo social (ONG), las iglesias, los organismos y agencias internacionales de cooperación y, en unos países más que en otros, las fuerzas armadas. Algunas innovaciones tienden a reemplazar las viejas estrategias gubernamentales: potenciar las capacidades culturales indígenas en lugar de sustituirlas, fomentar la educación bilingüe y bicultural en reemplazo de una educación castellanizante, tolerar las prácticas médicas tradicionales en vez de perseguirlas, explorar modelos apropiados para fomentar la producción agrícola, pecuaria y artesanal en lugar de promover su reemplazo, etc.²³. En algunos países esta nueva perspectiva alcanza a la protección de los derechos humanos, el establecimiento de programas de procuración legal y la creación de mecanismos de financiamiento del desarrollo indígena.

También se han modificado de una manera importante las estrategias de intervención de la comunidad internacional. Las principales agencias de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, los dos bancos multilaterales y varias agencias bilaterales de cooperación al desarrollo han incluido en sus agendas el tema del desarrollo y de los derechos de los pueblos indígenas. Lo mismo ocurre con numerosas organizaciones no gubernamentales internacionales. Esto se ha convertido en un factor adicional de promoción de la causa de los pueblos indígenas y de fortalecimiento de sus movimientos.

Ahora bien, aún bajo condiciones favorables, el desempeño de los movimientos sociales de base indígena por una parte y la modernización de la institucionalidad del Estado por otra, han dado como uno de sus resultados un incremento en el nivel de las tensiones, fenómeno que muestra una tendencia a profundizarse en los próximos años, poniendo al descubierto contradicciones sustanciales alojadas bajo la forma étnico-cultural. En aquellos países donde las tensiones de la relación han llegado más lejos, los modelos de gobernabilidad están siendo puestos a prueba y las demandas de inclusión presionan por cambios más profundos en el orden político.

²¹ La adopción de estas normas implicó, al menos en doce países, algún nivel de participación de representantes de los pueblos indígenas en el proceso de preparación y discusión de los nuevos textos constitucionales, incluyendo en algunos casos la presencia de representantes indígenas en el seno de las asambleas constituyentes o los órganos legislativos. Prácticamente todos los procesos fueron acompañados por movilizaciones de organizaciones indígenas.

²² La literatura reciente sobre el indigenismo, las políticas estatales y las instituciones del ramo es escasa; particular interés reviste el libro de Alicia Ibarra, *Los Indígenas y el Estado en el Ecuador*, Quito, Editorial Abya Yala, 1987, en tanto reseña para un caso particularmente dinámico los orígenes de lo que denomina “la práctica neoindigenista”. Sobre este tema, véase también entre otros: Iturralde, 1987: “Indigenismo, movimiento indio y usos de la antropología en el área andina”, y 1996: “Demandas indígenas y reforma legal: retos y paradojas”.

²³ La progresiva transformación del Instituto Nacional Indigenista de México, hasta dar lugar en 2003 a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es una buena muestra de esta evolución. El Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador es probablemente el modelo que ha llegado más lejos en la búsqueda de una nueva institucionalidad.

Comprender los movimientos sociales de base indígena como actor emergente

Una comprensión más integral de la convulsa realidad contemporánea de diversos países de la región (Bolivia y Ecuador, como casos significativos) en los que el encuentro entre la emergencia étnica y la dinámica de reforma del sector público parece exacerbar las tensiones entre el Estado y la sociedad, se ve favorecida por la consideración de las formulaciones analíticas que se ocupan del apareamiento, en el espacio social público, de múltiples colectivos y organizaciones que adquieren la forma de (y/o conforman) movimientos sociales.

De manera muy abreviada, se puede señalar que estos movimientos son “empresas colectivas para establecer un nuevo orden de vida”²⁴, que aparecen relacionados con un proceso de transformación social, como espacios de participación colectiva cuya finalidad, de uno u otro modo, implícita o explícitamente, es transformar el orden existente, en el sentido de alterar la dinámica de reproducción social vigente. Se trata de fenómenos colectivos en los que sucede, en mayor o menor grado, un proceso de construcción social, marcado por las relaciones que en el interior de estos movimientos realizan sus miembros. Estas relaciones suelen expresarse en una identidad colectiva que se construye a partir de negociaciones e intercambios, en cuyo origen se encuentra un acervo diverso y múltiple de ideas, ambiciones y anhelos que los participantes, de forma imaginaria, arman para la construcción de un proyecto colectivo conjunto que persigue cambios en el sistema de reproducción social.

A estos movimientos concurren diversas asociaciones, organizaciones, grupos de intereses, personalidades, etc. que no necesariamente fundan una nueva organización, sino que acuerdan un conjunto de planteamientos y una estrategia para impulsarlos. La unidad –en el sentido de unidad orgánica– no es el punto de partida de estos procesos colectivos; la unidad –en el sentido de unidad programática– es más bien un resultado que se construye y es en este proceso de construcción donde radica la riqueza de los movimientos. En esta medida, cuando aparece un movimiento social en el espacio público y es socialmente reconocido –reconocimiento en el que juegan un papel fundamental los medios de comunicación– es porque se asiste al encuentro de un fenómeno que ya ha trazado un largo camino, mismo que ha hecho posible la emergencia de una red (o entramado) hecha de relaciones entre individuos y/o entre asociaciones y colectivos, que no conforman propiamente un grupo sino un espacio de interrelación entre sujetos sociales, desde el cual impulsan una plataforma común. Esta plataforma incluye frecuentemente acuerdos sobre el establecimiento de una vocería y la asunción de un conjunto de signos o emblemas para actuar colectivamente, lo que en muchas ocasiones se puede confundir con una estructura orgánica. Los movimientos sociales aparecen entonces como redes de acción social más o menos estructuradas y más o menos complejas, que han desarrollado una identidad colectiva que los articula situacionalmente durante las movilizaciones. El carácter y la permanencia de esas redes y la naturaleza de esa identidad están en constante evolución y actualización, en función de los sujetos que interactúan en ella, de las reivindicaciones que acuerdan proponer y los cambios que impulsan, así como de las respuestas que logran generar de parte del poder político y de la sociedad en su conjunto.

El carácter de red otorga a los movimientos sociales algunas ventajas comparativas, que contribuyen a comprender su eficacia, como la elasticidad, que los hace aptos para aceptar una diversidad de actores y una variedad de reivindicaciones, muy pocas veces posible en expresiones colectivas como una asociación o un partido; la ubicuidad, que les permite colocar los emblemas del movimiento en cualquier lugar de la red, donde estos signos convoquen –aunque sea sólo simbólicamente– el apoyo de toda la red; y la discreción, que les posibilita “desaparecer y residir en el seno de redes amistosas y familiares, manteniéndose ocultas durante los períodos de represión y emergiendo activamente en

²⁴ Giddens 1991:233.

momentos de tensión y oportunidad”, lo que las hace “menos fácilmente infiltradas por la policía” y “menos proclives a las divisiones en facciones”²⁵. Esta naturaleza –de red– también presenta características que devienen en límites para la acción política como su virtualidad, pues existe y se fortalece mientras actúa, tiende a dispersarse en la inacción y aparece fragmentada cuando no consigue articular objetivos que la movilizan en toda su extensión; igualmente, su bajo nivel de institucionalidad dificulta su desempeño para ocupar espacios estructurados en los escenarios políticos, más allá de las coyunturas y el sostenimiento a mediano plazo de los acuerdos alcanzados en las negociaciones.

En varios países del continente vienen emergiendo importantes movimientos sociales que se han estructurado a lo largo del último cuarto del siglo XX y que se desarrollan en respuesta a la modificación del modelo tradicional de Estado, la aplicación de medidas de ajuste estructural, la descentralización y el nuevo orden del comercio y de las relaciones internacionales. En general se trata de movimientos diversos, en distintos momentos de estructuración y con diferentes estrategias de acción; pero en todos los casos con una creciente capacidad de incidir la vida pública. En algunos países estos movimientos sociales muestran una importante impronta de carácter indígena por diversos factores, entre los cuales destacan: la centralidad de las organizaciones indígenas en la composición de las redes de interacción; la inclusión del reclamo de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural y de los derechos que de ella se desprenden en sus plataformas de lucha, y la adopción de emblemas típicamente indígenas para su acción pública.

En los países de la región andina estos movimientos de base indígena tienen como antecedente inmediato las luchas campesinas por la tierra y el desarrollo de las comunidades agrarias de los altiplanos y las zonas de colonización, junto con la emergencia organizativa y de revitalización étnica de los pueblos de los bosques tropicales así como sus luchas por territorios y autonomía, fenómenos que ocurren con alta intensidad en las décadas de los setenta y ochenta. Se trata de redes de comunidades, asociaciones, organizaciones y grupos que se vienen interconectando desde hace muchos años y que van conformando alianzas en torno de objetivos comunes relacionados con la conquista y reconocimiento de derechos²⁶, que paulatinamente dan origen a la formulación de planeamientos políticos ligados al reconocimiento de su calidad de entidades socioculturales y políticas diversas y a la transformación consistente del sistema político nacional.

Los movimientos indígenas, sin embargo, no son los únicos actores que demandan transformaciones (políticas, económicas, sociales y/o culturales) en los escenarios nacionales, ni los únicos que lo hacen desde un reclamo de reconocimiento y legitimación del ejercicio de la diversidad. No obstante, su capacidad de movilización y negociación en los últimos diez años ha atraído a otros sectores sociales que se están constituyendo como tales (sectores empujados a la informalidad, usuarios de servicios públicos, mujeres, vecinos, universitarios, jubilados) o que vienen perdiendo sus medios de participación en el escenario democrático y resienten su marginación del modelo modernizador (sindicatos, trabajadores del sector público), que encuentran en las alianzas con esas organizaciones una estrategia para colocar sus propias reivindicaciones dentro de un mecanismo eficiente de presión-negociación. Adicionalmente, el discurso de los movimientos indígenas y sus actuaciones ha resultado atractivo a amplios sectores ciudadanos en momentos de una crisis de eficacia de los planteamientos ideológicos más tradicionales y de pérdida de credibilidad de la actuación de los partidos políticos. Este proceso da como resultado lo que se puede denominar hoy en día movimientos sociales de base indígena, para identificar a esa extensa red de redes que actúa en los escenarios nacionales generando coyunturas críticas capaces de afectar de un modo significativo el curso de la vida política, llegando a provocar inclusive modificaciones en el orden constitucional. Tres casos son altamente representativos de la

²⁵ Tarrow 1997:109.

²⁶ Proceso al cual Magdalena Gómez denomina la “juridización” de las demandas indígenas (Gómez: 1990).

emergencia de estos movimientos sociales de base indígena en la región: Ecuador, México y Bolivia, cada uno con su especificidad.

Bajo estas condiciones se pueden apreciar tres cursos de la actuación de los movimientos sociales de base indígena en la región en los pasados diez años: (i) la protesta social bajo la forma de obstrucción del desenvolvimiento de la gestión pública, principalmente aquella relacionada con la adopción de medidas de ajuste y modernización; (ii) la presión por la participación corporativa (bajo sistemas de cupos o cuotas) en los órganos de toma de decisiones en varios niveles, y (iii) la penetración sistemática en el campo electoral, relativamente al margen del sistema de partidos políticos, orientada a la captación de espacios de influencia en los órganos de gobierno, en el nivel nacional y local (municipios). Las tres formas coexisten y son concurrentes, si bien en algunos países en los últimos años han empezado a plantearse como disyuntivas.

Unidad 2. Ejemplos de movimientos de base indígena (Bolivia y Ecuador)

Bolivia

El movimiento social de base indígena en Bolivia

La población indígena en Bolivia es mayoritariamente indígena. Actualmente un porcentaje importante de esta población se concentra en los centros urbanos, como resultado de los procesos migratorios del campo a la ciudad, que se han suscitado en los últimos 25 años como consecuencia, principalmente, de la crisis de la minería y de la agricultura. Esta migración, además de acentuar y aumentar la población indígena en las urbes, ha traído consigo un fortalecimiento de lo indígena y de lo étnico a estos espacios. La migración acompaña, pues, un proceso de revitalización de lo étnico. El cambio de residencia de amplios sectores de población indígena, del campo a las ciudades, ha prolijado, por lo menos, dos fenómenos importantes: (i) la elevación de los niveles de instrucción educativa de la población indígena, lo que a su vez ha repercutido en su integración social y laboral y, a la postre, en la profesionalización (por decirlo de alguna manera) de sus reivindicaciones políticas, y (ii) derivada de la anterior, la interrelación, debido a la diversidad de ocupaciones laborales a las que accede esta población en las ciudades, con otros sectores sociales (indígenas y no indígenas), ha redundado en la ampliación de su base social y de su red de alianzas. Además, debe de considerarse la existencia de circuitos migratorios, muy ligados a determinadas actividades de comercio, del campo a la ciudad y, nuevamente, de la ciudad al campo. Buena parte de la población indígena urbana, también es, por lo tanto, rural. Hay, por ello, una dispersión, pero también una diseminación de códigos, experiencias, información y acciones que circulan a lo largo de este circuito y que está íntimamente relacionada con los procesos de revitalización y emergencia étnica. En este entramado las asociaciones, plataformas, movimientos y partidos políticos de base indígena, juegan un papel relevante.

Por la misma composición poblacional de Bolivia, hay una alta incidencia histórica de asociaciones de base indígena. En la trama que conforman estos colectivos está representada la diversidad y multiplicidad étnica y social característica del país, de tal suerte que no es posible analizar estas asociaciones desde una visión única. La impronta indígena está entremezclada en casi la totalidad de colectivos, asociaciones y organizaciones a lo largo y ancho del país, las cuales se movilizan alrededor de una serie de demandas compartidas y emblemas comunes.

El movimiento indígena en Bolivia aparece, contundentemente, en la arena pública-política en 1990, catapultado, de manera muy especial, por la Marcha por el Territorio y la Dignidad organizada por la CIDOB. A esta marcha, sin embargo, no se le puede atribuir la creación ni, mucho menos, la articulación

del movimiento indígena. Esta marcha fue sólo el momento en que las distintas organizaciones sociales de base indígena, conformadas mucho tiempo atrás y que actuaban y operaban dentro de la red de organizaciones de base indígena, vieron la luz pública como un cuerpo, en apariencia unificado, y se mostraron a los ojos de la nación como movimiento social. En este proceso de emergencia, los medios de masivos de comunicación jugaron un papel fundamental, pues les dotaron de existencia (los materializaron) pública nacional. Tomando como base esa primera gran manifestación indígena, es posible rastrear la historia pública del movimiento nacional indígena en Bolivia. En los años subsiguientes, se suscitaron otras marchas de similares características:

Marchas indígenas relevantes registradas en Bolivia durante la última década (1990-2002)

AÑO	MARCHA	OBSERVACIONES
1990	Marcha por el Territorio y la Dignidad	Organizada por el CIDOB. Logró la aprobación de un decreto supremo que reconocía la existencia de los primeros territorios indígenas, así como el reconocimiento nacional e internacional de la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas.
1996	Marcha por el territorio, el Desarrollo y la Participación Política de los Pueblos Indígenas	Organizada por el CIDOB. A largo plazo, logró dos cosas: (i) Promulgación de la Ley INRA y (ii) el reconocimiento de 33 Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Estos logros beneficiaron, inicial y fundamentalmente, a los agremiados al CIDOB y las comunidades indígenas de las tierras bajas del oriente boliviano.
2000	Marcha por la Tierra, el Territorio y los Recursos Naturales.	Organizada por el Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz (CPESC), la Central de Pueblos Indígenas del Beni (CPIB) –ambas organizaciones afiliadas al CIDOB– y otros pueblos de la amazonía, tuvo como resultado inmediato la modificación de la Ley INRA y la emisión de un decreto que reconocía oficialmente las lenguas de los pueblos indígenas de las tierras bajas.
2002	Marcha por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales.	Logró un convenio con el gobierno y los partidos políticos, con representación parlamentaria, para comprometer la viabilidad de la Asamblea Nacional Constituyente, como mecanismo para reformar la Constitución Política del Estado.

Otros elementos que han ido marcando la pauta de emergencia en el espacio público del movimiento indígena, han sido las políticas de descentralización territorial y administrativa, el fortalecimiento de los municipios y los gobiernos locales, y la ley de participación popular, entre otros. Algunas de estas políticas fueron impulsadas y defendidas históricamente por diversas asociaciones de base. En definitiva, los actores indígenas siempre han estado ahí y han actuado y articulado reivindicaciones de diversa índole, pero en el pasado habían estado silenciados y olvidados. Su emergencia, su visualización como movimiento en definitiva, da cuenta de (e ilustra) un proceso paulatino de fortalecimiento de la democracia en Bolivia. Su permanencia en el escenario público será síntoma del grado de fortaleza de esa democracia.

Una característica del movimiento indígena en Bolivia, son los emblemas. Los emblemas funcionan como el eje articulador de las distintas organizaciones y colectivos que confluyen en el movimiento. Ciertamente los emblemas son construcciones simbólicas, tienen fuerza y cumplen su objetivo articulador en la medida en que los actores se ven identificados en ellos. Los emblemas existen sólo en la proporción en que son incorporados en el discurso. No todos los colectivos indígenas se movilizan bajo los mismos emblemas, pero se puede hablar de tres emblemas principales que, además, se corresponden con las dinámicas regionales de algunos pueblos y comunidades indígenas. Estos emblemas son: (i) para los pueblos y comunidades del altiplano y sus respectivas organizaciones, el emblema que articula es el de la Nación Aymará; (ii) para los pueblos y comunidades de las tierras bajas, el emblema que articula es el de la idea de Pueblo Indígena, y (iii) para los pueblos del chapare, principalmente para los cocaleros, el emblema principal es la Sagrada Hoja de Coca. Estos tres emblemas no son, sin embargo, exclusivos de ningún pueblo o comunidad, únicamente convocan más a unos que a otros, pero en la práctica su utilización, por parte de líderes y organizaciones, es indistinta.

El movimiento indígena en Bolivia forma parte del panorama político del país. No se trata únicamente de un abanico de actores y sujetos sociales aislados y/o fuera de la égida del poder, se trata de actores que han estado presentes largo tiempo en la arena social y que han impulsado, junto con otros sectores, la transformación del país en los últimos años. Además, hoy día son parte del poder del Estado: están representados en el Congreso, de sus filas han salido representantes que son autoridades en gobiernos locales y forman parte del entramado sindical. Se trata de actores y sujetos consolidados, fuertes y capaces de enfrentar y gestionar crisis institucionales complejas.

Asimismo, se puede decir que el movimiento indígena en Bolivia forma parte de las estrategias de inclusión (auto inclusión) social, impulsadas por los pueblos indígenas, originarios y campesinos y, en general, por las comunidades excluidas. La revitalización étnica en Bolivia tiene su origen en las tensiones entre el Estado y la sociedad y se refleja, en estos últimos años, como emergencia en el espacio público y político en forma de movimientos sociales reivindicativos. Este es el resultado de un largo proceso de maduración social impulsado desde los sectores indígenas y populares del país con miras a buscar (exigir) formas de inclusión política que les den cabida en el proceso de construcción de la nación y en el acceso a los recursos del Estado. Es, aparentemente, una apuesta por lo institucional, los pueblos indígenas no buscan, con sus acciones, romper con el Estado, sino todo lo contrario, buscan espacios que normalicen su existencia como miembros de éste. En definitiva, es una lucha por la inclusión en la democracia, producto a su vez del ensanchamiento del aparato democrático que ha experimentado (en gran medida gracias a la propia movilización de estos actores) el Estado boliviano en los últimos años.

Los movimientos sociales de base indígena no son una anomalía, forman parte de la dinámica social y política boliviana. Los miembros y/o participantes de estos movimientos son, por ello, actores que reclaman ser tomados en cuenta dentro del espectro político, social y económico boliviano. Sus demandas y discurso no están fuera de la dinámica social boliviana, vienen de ella, nacen en ella.

Ecuador

Nota: Agradecemos a Josefina Aguilar este texto para incorporarlo en el módulo.

Proceso organizativo del Movimiento Indígena de Ecuador

Para hablar de la participación política indígena en el Ecuador es necesario referirnos al Movimiento Indígena considerado como un actor social y político importante del país, que responde a estructuras organizativas de carácter nacional y está representado por las tres más representativas que son la

FENOCIN, FEINE y CONAIE, como actores políticos; estas tres organizaciones tienen afinidades a lineamientos partidarios distintos, como hacia el partido Socialista, el movimiento político Amauta Jatari y el Movimiento Político Pachakutik. Las organizaciones en mención han buscado la integración de su base social a la actividad económica, productiva y a la vida política, mediante agendas propias y distintas, que van desde las visiones sindicales, religiosas y étnicas.

Los espacios a través de los cuales los indígenas del Ecuador han logrado la participación política en el Estado, es precisamente a través de las organizaciones que tienen como su base fundamental a las comunas. El desarrollo del proceso organizativo del Movimiento Indígena en el Ecuador parte esencialmente desde las comunas, a las que aproximadamente desde 1960 han buscado agrupar en unidades de apoyo y de fuerza para enfrentar las situaciones que afectan sus condiciones de vida. El desarrollo de las organizaciones tuvo en su inicio la influencia de la religión católica y las ideas socialistas. En el país, después del triunfo de la Revolución Rusa, se evidenció la influencia de ideologías socialistas en el desarrollo del proceso organizativo. En 1926 se fundó el Partido Socialista, del cual fueron parte los indígenas a través de la integración en los sindicatos de trabajadores, un ejemplo de ello es Cayambe, ciudad del norte del país en la que se formó el sindicato denominado “El Inca” del que forman parte los huasipungueros, arrimados y yanaperos. En 1944 la FEI, Federación Ecuatoriana de Indios surgió como la primera organización que toma la denominación de indios tratando de lograr la presencia de este sector en el país. Sin embargo en su génesis encontramos la influencia de ideas socialistas, pues surge con el apoyo del Partido Comunista y de la Confederación Ecuatoriana de Obreros. Además la FEI aglutinó a sindicatos, cooperativas, comunas del Ecuador y como bases ideológicas tenían la lucha en contra de las clases sociales; por lo cual a pesar de haberse constituido como la primera organización con bases indígenas, no pudo recoger la demanda de las necesidades y reivindicaciones de este sector de la sociedad ecuatoriana.

Sin embargo, los pueblos indígenas buscarían responder a sus necesidades de una forma propia que garantizara su permanencia cultural en el Estado, es decir estábamos asistiendo al inicio de un proceso reivindicativo con características étnicas, pues las organizaciones adoptaron discursos propios y demandaron al Estado contar con una educación bilingüe, el reconocimiento del idioma materno, autoridades propias y que los cabildos y los tenientes políticos fueran indígenas y elegidos por la misma comunidad; estos nuevos planteamientos haría que algunas organizaciones de base se separaran de la FENOC y la FEI para pasar a formar parte de la recién conformada ECUARUNARI Ecuador Runacunaac Riccharimui, la misma que a partir de 1972 logró incorporar en sus líneas a organizaciones especialmente de la Sierra, de lo que más tarde daría como resultado el surgimiento de varias organizaciones que formaron la CONAIE.

Estructura organizativa de la CONAIE: contextualización

La estructura organizativa de la CONAIE parte de las comunidades como núcleo organizacional, en un segundo nivel están las organizaciones de segundo grado, las OSG; en tercer nivel de organización están las federaciones provinciales, que son las únicas presentes en todas las provincias con población indígena, constituyéndose en la base de la organización provincial denominados como organizaciones territoriales de tercer grado, OTG; en cuarto nivel están las organizaciones de cobertura regional (amazonía, sierra y costa) y en quinto está la organización nacional, representada por su directorio cuya autoridad es el presidente; sobre este directorio encontramos al Consejo Político Ampliado y la autoridad suprema es el Congreso Nacional.

El surgimiento de esta estructura organizacional de representación política posicionó a los pueblos indígenas como un actor social capaz de articular por su propia cuenta las demandas de sus

bases políticas. Los factores que impulsaron la conformación de las organizaciones se encuentra la promulgación de las Leyes de Reforma Agraria y la lucha por la tierra y el territorio; el apoyo de sectores religiosos progresistas a través de la formación de organizaciones indígenas; la autovaloración cultural manifestada en los discursos reivindicativos que buscaban el respeto a la diversidad e identidad de los pueblos y el derecho a la educación intercultural bilingüe. Todos estos planteamientos contribuyeron a la autonomía frente al gobierno, los partidos políticos y la iglesia.

Organizaciones de primer grado

Las organizaciones de primer grado son las comunas que están representadas por los cabildos en la sierra y caseríos en la amazonía, que a su vez se constituyen en la base política del proceso organizativo y tienen una cobertura territorial básicamente comunitaria.

El proceso de la Sierra y de la Amazonía tiene su ritmo y avances históricos propios, además, también comparten similitudes. La conformación de las estructuras organizativas en la Amazonía giró en torno a la defensa del territorio a fin de mantenerlos fortalecidas contra la arremetida de la colonización, promovida por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, IERAC. Los pueblos indígenas como personas jurídicas exigían la adjudicación de las tierras mediante la acreditación legal a las comunas, además exigían títulos de propiedad comunales mediante la titularización, como una forma de responder al Estado. La preservación de la cultura y lucha contra la explotación petrolera también fueron ejes que motivaron la organización.

Organizaciones de segundo grado, o los llamados Huahua Riccharimui

Son llamadas así a las organizaciones que tienen su base política en las comunas de una determinada parroquia o cantón, siendo ésta su cobertura geográfica y en algunos casos son de alcance parroquial; se encuentran agrupando a las asociaciones o unión de comunas. Estas organizaciones indígenas son reconocidas como tales ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

A partir de los años 60 se inicia un proceso que logra unificar las luchas aisladas de los pueblos indígenas, es así que en la Sierra y en la Amazonía se evidencian estos procesos organizativos que buscaron la revalorización de la cultura, la lucha por la tierra y el territorio mediante el trabajo organizativo.

En el caso de la Amazonía en 1961 el pueblo Shuar constituye el primero en conformar pequeñas células organizativas, en ese año los dirigentes indígenas de más de 20 comunas inician el proceso para organizarse con miras a obtener el respaldo de la figura legal reconocida ante el Estado. Luego en 1964 con la participación de 52 representantes crearon la Federación de Centros Shuar, para obtener la legalidad jurídica contaron con el apoyo de misioneros salesianos y crearon los estatutos de la Federación que fueron aprobados en el Ministerio de Bienestar Social en el mismo año.

Organizaciones de tercer grado, OTG

El proceso para llegar a una organización regional proviene desde la creación del Huahua Riccharimui u organizaciones de segundo grado que se encuentran en todas las provincias del país; seguidamente en 1974 se crean algunas federaciones como la Federación de Indígenas y Campesinos del Ecuador, Pichincha Riccharimuy con el apoyo de sectores progresistas de la iglesia. Estas organizaciones tienen una cobertura de nivel provincial.

En octubre de 1981 mediante el I Congreso de dirigentes de los Centros Indígenas de Pastaza, celebrada en la ciudad de Puyo, se crea la Federación de Centros Indígenas de Pastaza, bajo el nombre de Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP. Su participación más relevante dentro de los procesos de lucha emprendidos a favor de los pueblos de base, fue la marcha realizada en 1992 que movilizó hasta Quito no sólo a los indígenas de la Amazonía sino que de forma solidaria se sumaron otros pueblos indígenas del Ecuador. El objetivo fue reclamar la titularización de los territorios de Pastaza.

Organizaciones de cuarto grado

Este proceso de consolidación de la Sierra avanza de forma similar a la amazonía, en 1972 se conforma la primera organización de carácter regional denominada ECUARUNARI –Ecuador Runacunapac Riccharimuy– con una cobertura en toda la región.

Mas tarde en 1.980 en la Amazonía se constituye la CONFENIAE (Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana) que aglutina a organizaciones de la región. Los objetivos al igual que en las organizaciones de la sierra buscaban reafirmar su identidad cultural, defender la tierra y crear una conciencia de unidad de los pueblos amazónicos y de la sierra ecuatoriana.

La organización de la región costanera tiene un proceso tardío respecto a los dos anteriores; para lograr su consolidación interviene principalmente la dirigencia indígena de la sierra. La organización regional de la costa en su génesis recibe el nombre de Confederación de Nacionalidades y Pueblos de la Costa Ecuatoriana COICE, posteriormente con la Reforma Constitucional de 1998 toma el nombre de CONAICE.

Organizaciones de quinto grado

En la Amazonía ante la necesidad de crear una coordinadora de las organizaciones regionales se creó en 1980 el Consejo de Coordinación de las Nacionalidades del Ecuador, CONACNIE, que 6 años más tarde pasaría a llamarse CONAIE. En este proceso encontramos la utilización del término nacionalidades como una plataforma política que se constituye en propuesta alternativa para demandar sus derechos ante el Estado.

La Confederación de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CONAIE)

Desde su constitución, el 16 noviembre de 1986, ha venido propiciando el fortalecimiento de la unidad en la diversidad y definiendo a través de su proyecto político la constitución de las nacionalidades y pueblos en el país. La CONAIE fue reconocida jurídicamente, mediante Acuerdo Ministerial del Ministerio de Bienestar Social 01734, el 24 de agosto de 1989.

Acogiendo las demandas de las comunidades y en las experiencias históricas de los pueblos, en diciembre de 1997, de forma oficial se presenta el documento denominado “Proyecto Político de la CONAIE”, en el que se plantean las estrategias para solucionar los graves problemas del subdesarrollo, la dependencia y la corrupción, con miras a transformar las estructuras políticas, económicas y sociales y construir un Estado pluralista y democrático. Esta propuesta además dice: “... es una propuesta alternativa que presentamos a los diferentes sectores sociales organizados, campesinos, obreros, mujeres, estudiantes, profesionales, intelectuales, religiosos, militares y políticos democráticos y humanistas”.

Bajo la Declaración Política sintetizada en: “... la lucha de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas se ha convertido en una fuerza política, que el problema indígena es un problema fundamentalmente económico-político estructural, que el actual modelo del Estado son instrumentos del sector dominante para mantener sojuzgados a los Pueblos y Nacionalidades, que el Estado uninacional y burgués en su naturaleza jurídico-política y económica es excluyente, antidemocrático, represivo y proimperialista, que los Pueblos y Nacionalidades tenemos un solo camino para solucionar los múltiples problemas y es la lucha decisiva por la liberación política y económica y la construcción de un Estado Plurinacional, Plurilingüe y Pluricultural”; presentan los principios políticos e ideológicos centrados en el humanismo integral, el comunitarismo, la democracia plurinacional, comunitaria y participativa, la plurinacionalidad, la interculturalidad, la autodeterminación, la soberanía, la independencia y la solidaridad internacional. Para lograr el cumplimiento de estos principios se establece el Plan de Acción en lo siguientes campos: I. Campo político, 1.1. Necesidad de una nueva Constitución Política, 1.2. Reforma de la administración pública, 1.3. Autonomía y el derecho indígena, 1.4. Tierras y territorios de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador, 1.5. Consolidación de los pueblos y nacionalidades y de la sociedad ecuatoriana, 1.6. Reestructuración de la Fuerza Pública, y su nuevo papel, y 1.7. Relaciones políticas nacionales e internacionales.

Módulo II

1. Los indicadores de progreso en derechos humanos y su aplicación a la participación política indígena

Unidad 1. Indicadores para dar seguimiento al progreso en el acceso a los derechos humanos

El enfoque de progresos en la investigación sobre derechos humanos

El IIDH ha desarrollado en los pasados cinco años una metodología de investigación que supone la adopción de un enfoque de trabajo para la comparación del cumplimiento de los compromisos de los estados en materia de derechos humanos y pretende ser complementario a otros enfoques tradicionalmente utilizados en el campo de los derechos humanos.

Esta metodología implica examinar el cumplimiento de los estándares de derechos humanos a partir del criterio de su logro progresivo, tomando períodos de tiempo suficientemente prolongados como para valorar si se producen o no avances concretos en su realización. Por asociación con el principio de progresividad de la realización de los derechos –principalmente los económicos y sociales– se ha denominado a éste un enfoque de progreso.

Un enfoque de progreso pretende determinar en qué medida los esfuerzos de la sociedad civil, del Estado y de la comunidad internacional están consiguiendo el objetivo común de lograr el imperio de la democracia y del estado de derecho. Este objetivo común debe ser entendido como un punto de equilibrio entre los estándares recogidos en los instrumentos internacionales, las normas adoptadas por los Estados y sus prácticas políticas e institucionales, y las aspiraciones de la gente expresadas por el movimiento civil a favor de los derechos humanos y la democracia.

La decisión de medir progresos nace de la constatación de las importantes modificaciones que se han dado en el escenario de los derechos humanos en los pasados veinte años y de la necesidad de fomentar el diálogo sobre estos procesos.

- El marco normativo internacional sobre derechos humanos se ha ampliado notablemente;
- La ratificación y la recepción de tales avances en la constitucionalidad de los países es mayor;
- La democracia se ha consolidado formalmente;
- Han surgido entidades gubernamentales de derechos humanos; se están produciendo reformas en los sistemas de administración de justicia y en la educación;
- La movilización de la sociedad civil en defensa de sus derechos es cada día más vigorosa y las redes de organizaciones no gubernamentales son fuertes, profesionales y más especializadas.
- La comunidad internacional ha incluido definitivamente el tema de los derechos humanos en la agenda de la cooperación para el desarrollo.

Tales modificaciones implican entre otros efectos: la diversificación de los actores –sociales y públicos– y su interacción; la emergencia de nuevos dramas sociales que reclaman respuestas innovadoras; el énfasis de los donantes de fondos sobre inversiones más directas y más efectivas al nivel de los países; el impulso de nuevos criterios de gestión y de impacto de los proyectos; y la necesidad de fomentar la concertación entre las organizaciones de la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional.

Al mismo tiempo que este escenario se vuelve más complejo, el trabajo en derechos humanos se torna más exigente. De una parte hacen falta herramientas que permitan documentar más objetivamente los procesos que se vienen dando, identificar las tendencias que éstos muestran y formular estrategias acertadas para incidir en ellos. De otra parte, el diálogo sobre los derechos humanos entre la sociedad civil y el Estado, y de éstos con la comunidad internacional, requiere que además de la problemática de la violación y la responsabilidad, se incluya el establecimiento de diagnósticos y propósitos compartidos, por lo menos respecto de aquellos asuntos que muestran déficits recurrentes o senderos prometedores.

En términos generales se pueden identificar tres enfoques en las investigaciones sobre derechos humanos en los pasados treinta años: uno que privilegia la investigación sobre violaciones a los derechos fundamentales y que ha servido de base para el trabajo de denuncia, protección y prestación de servicios de abogacía para las víctimas; otro que examina situaciones de derechos en un momento dado a partir de considerar las condiciones jurídicas, institucionales y políticas en que tales derechos se ejercen y que se ha utilizado principalmente para criticar políticas públicas y para proponer modificaciones mediante programas y proyectos; el tercero que busca identificar las tendencias según las cuales evolucionan (cambian o se mantienen) las condiciones (legales, institucionales, políticas, prácticas) de ejercicio de los derechos humanos con el fin de promover diálogos entre los distintos actores orientados a impulsar medidas que contribuyan al mejoramiento progresivo del disfrute de los derechos.

Enfoques de investigación en derechos humanos			
Enfoque	Orientación del método	Tipo de resultados	Utilidades
De violación	Descriptivo	Establecer frecuencias	Denuncia, defensa y abogacía
De situación	Comparativo	Crear índices	Diagnóstico de situaciones
De progreso	Prospectivo	Identificar tendencias	Promoción de diálogos

El enfoque de medir progresos no sustituye al de vigilancia, denuncia y defensa frente a las violaciones, ni pretende ocultar los rezagos en el logro de las metas deseables. Su novedad reside en el potencial que tiene para comprender las cuestiones de derechos humanos como *procesos*, es decir, como fenómenos que cambian en el tiempo y no sólo como situaciones o estados propios de un momento determinado. Contribuye a identificar no únicamente las carencias, sino también las posibilidades para superarlas en el mediano y largo plazo y ayuda a establecer prioridades y estrategias de trabajo compartidas y complementarias entre los diversos actores del escenario social.

Este enfoque y esta metodología fueron utilizados por el IIDH (en los años 2000 y 2001) en investigaciones piloto sobre acceso a la justicia, derechos relativos a la participación política y derecho a la educación en derechos humanos (EDH) en seis países de la región. En los años siguientes, el enfoque y la metodología que de él se desprenden se utilizaron para rastrear lo que viene ocurriendo en 19 países de la región con el cumplimiento del compromiso de los Estados de incluir la enseñanza de derechos humanos en la educación. En el intermedio, la metodología se ha utilizado para realizar investigaciones en varios campos relacionados con los derechos humanos y la democracia, incluyendo un ejercicio sobre progresos en las condiciones jurídicas que favorecen (o dificultan) la participación de movimientos indígenas en el terreno electoral. Los resultados de estas aplicaciones se pueden consultar

en las secciones especializadas de página electrónica del IIDH: *Diversidades, Mapa de progresos en derechos humanos e Informe Interamericano de la EDH* (www.iidh.ed.cr).

El progreso en derechos humanos se puede medir a partir de considerar que los instrumentos internacionales, adoptados en el complejo equilibrio del orden global, expresan el desarrollo progresivo de los estándares de la justicia y la democracia. Frente a este parámetro se pueden comparar, por una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los estados; y por otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de la gente, convertidas en objetivos políticos y expresadas en las plataformas de sus movimientos y organizaciones.

El uso de indicadores

Las investigaciones sobre progresos en derechos humanos enfrentan el reto de salvar las distancias entre el carácter general y abstracto de las normas y la naturaleza particular y concreta de las prácticas sociales y compararlas con fines de medición. Para enfrentar ese reto la metodología experimentada por el IIDH propone utilizar un *sistema de indicadores* –o *indicios mensurables*– que permitan establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre el estándar o meta deseada y la situación en la realidad y a partir de esa constatación averiguar si estas distancias se están o no acortando.

Cada indicador es nada más un signo o síntoma del comportamiento de un factor que da cuenta del estado y la variación de las condiciones prácticas que hacen posible el acceso y disfrute del derecho que se examina. Un conjunto de estos factores (*variables*) puede ser agrupado, según sea su naturaleza, en conjuntos mayores –de condiciones legales, institucionales, administrativas, prácticas– (*dominios*) que son expresión de la relación que guardan las variables entre sí, como por ejemplo la relación entre normas y políticas públicas, entre políticas y comportamientos de las instituciones, entre demandas de los ciudadanos y conductas de los funcionarios gubernamentales.

Cuando un conjunto de indicadores es aplicado a distintos momentos, las variables tienen la capacidad de dar cuenta, comparativamente, de los cambios que se han producido a lo largo del tiempo entre uno y otro momento; a su vez las modificaciones detectadas en el conjunto de variables permiten identificar las tendencias de cambio dentro de un determinado dominio y, finalmente, las tendencias del conjunto de dominios da cuenta, con un grado razonable de objetividad del progreso (estancamiento o regresión) en la protección del derecho.

Un sistema de indicadores puede expresarse como se indica esquema siguiente:

Estructura de un sistema de indicadores de progreso				
Campo	Dominios	Variables	Indicadores	Medios de verificación
Conjunto de derechos sobre una temática principal	Cada uno de los niveles de la normativa, de la formación de políticas públicas, del establecimiento de instituciones y de las aplicaciones correspondientes	Variación de la situación entre dos tiempos predeterminados: Más o menos cerca del estándar, susceptible de ser medido	Indicios “clave” que dan cuenta del comportamiento de cada una de las variables, en relación con el tiempo transcurrido	Fuentes de información que soporta el (o los) indicio(s): como leyes, documentos oficiales, análisis de textos, etc.

En la práctica el uso de indicadores de progreso ha contribuido a las investigaciones con algunas ventajas como:

- posibilitar su realización simultánea en el conjunto de países, garantizando un nivel razonable de comparabilidad de los resultados;
- utilizar datos de fuentes duras, como legislación, medidas administrativas, documentos oficiales, libros de texto, lo que disminuye los riesgos inherentes a la interpretación y/o al manejo de opiniones, y
- medir los esfuerzos que se han hecho en cada país y no únicamente los resultados, dependientes de factores no controlados en la investigación.

Para la preparación de las investigaciones que se han mencionado antes se utilizó un sistema de indicadores claves sobre los siguientes aspectos o variables:

- La existencia de enunciados normativos de diversos niveles (constitución, leyes, decretos y reglamentos);
- La correspondencia entre esas normas y el establecimiento de mecanismos institucionales (direcciones, dependencias e institutos) y la ejecución de programas o proyectos, y
- La concreción de las normas y de los programas en instrucciones específicas (los currículos y los programas de estudios) y su cumplimiento mediante acciones concretas (la edición de textos que utilizan los maestros en las aulas).

Los sistemas de seguimiento de progresos en derechos humanos

El resultado de llevar el enfoque de progresos y el uso de sistemas de indicadores al campo de determinados derechos humanos ha sido la construcción de sistemas de seguimiento o monitoreo del progreso en la protección jurídica de tales derechos.

Ahora bien, un sistema de seguimiento o monitoreo (términos que aparecen utilizados como equivalentes en la literatura) es una función continua que utiliza una recopilación sistemática de datos sobre un conjunto de indicadores (organizados en variables, dominios y campos, según el grado de complejidad que se requiera) para proporcionar indicaciones sobre el avance y el logro de los objetivos, así como de la utilización de los recursos asignados.

Las acciones de seguimiento se llevan a cabo en intervalos regulares a lo largo de la duración de toda la intervención y es usualmente integrado en el sistema interno de manejo del desempeño. En el caso de los Informes de la EDH, como se ha indicado, el seguimiento se viene haciendo para el período 1990-2005.

Por lo regular el seguimiento (o monitoreo) es un componente que forma parte de un complejo manejo de programas/proyectos que incluye por lo menos cuatro procedimientos: evaluación ex ante, seguimiento, evaluación de impactos y evaluación de los resultados. En este contexto el seguimiento trata de explicar qué está pasando, mientras que la evaluación intenta explicar por qué determinadas cosas están pasando, la evaluación de impacto investiga los efectos de las intervenciones y la evaluación de resultados da cuenta de los logros finales de la intervención.

En el presente caso parece pertinente desarrollar únicamente el componente de seguimiento, como tarea posible para una combinación de actores que pueden incluir un organismo intergubernamental y sus contrapartes en los gobiernos y en las organizaciones sociales. Cada uno de ellos podrá utilizar los resultados para construir sus propias evaluaciones.

El sistema de seguimiento utilizado por el IIDH puede describirse brevemente por los siguientes elementos:

- Un sistema lógico que define claramente objetivos, medios para lograrlos, e indicios de avance en el logro de los objetivos;

- Este sistema debe aportar todas las definiciones necesarias para el despliegue de una matriz de recolección y análisis de la información del tipo que se muestra en la siguiente tabla:
- Un procedimiento para recolectar sistemática y periódicamente los indicios, para analizarlos de frente a logros y objetivos, para producir resultados que den cuenta de los avances, estancamientos o retrocesos que se presentan y para difundirlos;
- Una red de actores (monitores) que han tomado parte en la definición del marco lógico y de los procedimientos, que tiene a su cargo la recolección de indicios, la discusión y la difusión de los resultados y que opera en virtud de un acuerdo compartido, y
- Un punto central de la red (*núcleo*) que recibe, acumula, procesa y redistribuye la información y los resultados.

El sistema requiere en el *núcleo*, entre otros elementos de:

- Una base de datos que de cuenta de los indicios acumulados (de partida) y que reciba la información generada progresivamente;
- Un sistema de clasificación de la información que la organice de conformidad con el marco lógico;
- Mecanismos de análisis (valoración/ponderación) de la información –acumulada y nueva– en relación con su contribución al logro de los objetivos, y
- Una red interconectada (virtual) que enlace los monitores entre si y éstos con el núcleo.

El sistema debe ser altamente *participativo* de tal manera que asegure:

- Incluir a los usuarios/beneficiarios de los hallazgos del seguimiento;
- Incorporar las percepciones (puntos de vista, intereses) de los usuarios/beneficiarios;
- Relacionarse activamente con los usuarios/beneficiarios, tanto para establecer puntos de referencia, como para involucrarlos en el diseño del sistema de objetivos y procedimientos, y
- Tener en cuenta el impacto del proceso de seguimiento.

La clave de la operación del sistema de seguimiento es su *confiabilidad*, la cual, entre otros factores debe asegurarse mediante:

- Integralidad y objetividad en la recolección de datos;
- Alta calidad de la metodología;
- Funcionabilidad del sistema;
- Consistencia y relevancia de los resultados, y
- Accesibilidad de los resultados, incluyendo asistencia los usuarios.

Unidad 2. Seguimiento de progresos en la protección de los derechos de los pueblos indígenas

La compleja relación entre la demanda jurídica indígena, los derechos humanos y las garantías constitucionales en el campo de las cuestiones económicas, sociales y culturales así como la baja resolución de su justiciabilidad requieren de múltiples esfuerzos, gran parte de ellos en el campo legislativo, con consecuencias en el rediseño de la institucionalidad pública y en las políticas.

Un mecanismo que puede ser de gran utilidad en esta dirección es un sistema de información, dinámico y participativo, que contribuya a mantener actualizada la legislación, que de cuenta de las tensiones en la relación demandas/normas y que ofrezca una visión del avance progresivo en la solución de los puntos críticos de esta relación.

Esto puede lograrse de modo eficiente en el marco del establecimiento de un sistema de seguimiento o monitoreo de los progresos en la protección jurídica (y jurisdiccional) de los derechos de los pueblos indígenas, toda vez que un sistema de este tipo incluye las operaciones y las condiciones necesarias para lograr tales fines.

El sistema lógico:

(i) Objetivo: dar seguimiento al desarrollo de la protección jurídica (legal, institucional, política, presupuestaria) de los derechos de los pueblos indígenas, establecer avances y déficits, reconocer tendencias y generar propuestas de avance.

(ii) Estándar: el más alto nivel de incorporación y aplicación de los derechos de los pueblos indígenas en el sistema normativo nacional.

(iii) Medios para lograrlos: ratificación de instrumentos internacionales, adopción normas constitucionales, expedición de leyes especiales, reforma de leyes generales, de disposiciones administrativas pertinentes y de medidas institucionales, que reconocen, protegen y promueven conjuntos de derechos, demandados por los pueblos indígenas.

(iv) Indicios que darían cuenta de avances en el logro de los objetivos: una lista consensuada de indicios clave, de conformidad con la línea de base y los estándares que se adopten, como por ejemplo: reconocimiento de la naturaleza pluriétnica del Estado, de los pueblos como entidades públicas, del dominio sobre los territorios que ocupan, etcétera.

La matriz de recolección y análisis de datos:

Es el instrumento principal del sistema y su elaboración requiere de un alto grado de consenso entre las partes interesadas (usuarias/beneficiarias).

(i) Los campos podrían ser definidos en la intersección entre los conjuntos de derechos reclamados por los pueblos indígenas (el catálogo), los bienes jurídicos protegidos por los instrumentos internacionales y el orden jurídico (constitucional) nacional.

(ii) Los dominios podrían corresponder al ámbito internacional y nacional.

(iii) Las variables podrían establecerse teniendo en cuenta: normativa, institucionalidad, políticas públicas y presupuesto/gasto público.

(iv) Los indicadores deben ser comprendidos y formulados como indicios del comportamiento de las variables, por tanto no son exhaustivos, pues no pretenden dar cuenta de toda la información disponible.

Un ejemplo de la posible dinámica de construcción de la matriz para esta temática se muestra en la siguiente tabla:

Campos	Dominios	Variables	Indicadores	Medios de verificación
Reconocimiento de un estatuto jurídico de los pueblos en el Estado	Normas internacionales	Adopción de instrumentos internacionales relacionados con derechos indígenas	Suscripción	Registro en organismo de origen
			Ratificación / reservas	Ley, número y fecha
			Depósito	Registro en organismo de origen
	Constitucionales	Carácter plural del Estado Reconocimiento como pueblos Personería de derecho público	Declaración en texto constitucional	Texto del artículo
			Declaración en texto constitucional/ alcance	Texto del artículo
	Legislación	Desarrollo de principios constitucionales mediante ley especial Reforma de leyes existentes, aplicables	Existencia de leyes especiales sobre personería: (i.e. ETIS-Colombia)	Identificación de la(s) ley(es) (número, fecha de publicación) y de los artículos pertinentes
	Otras medidas administrativas e institucionales	Instrumentación de derechos	Creación entidades en sector público nacional y local	Identificación del instrumento de creación: decreto, número, fecha, publicación y textos relevantes

Esta matriz podría ser aplicada a cuatro momentos: 1990, 1995, 2000 y 2005, lo que daría como resultado una indicación de la evolución del comportamiento de las variables en el tiempo, posibilitando establecer tendencias.

La base de datos

El sistema de monitoreo requiere y genera una (o más) base(s) de datos a partir de la cual se localizan los indicios; esto es muy importante si se adopta, como indicado en el punto anterior, una frecuencia temporal que permita evidenciar tendencias de progreso. La base de datos de legislación indígena que ha preparado el BID y que se mantiene actualizada resulta una pieza fundamental para la propuesta¹. Los procedimientos deberán incluir, en la fase de recolección de datos, el propósito (exhaustivo) de contribuir a su mantenimiento.

El sistema de clasificación y valoración

Se requiere establecer un sistema de clasificación temática de los derechos y de valoración estándar de la pertinencia de las normas que permita el análisis de la información recolectada. La base de datos de legislación indígena (BID) contiene una primera propuesta para estos dos elementos. La clasificación y valoración actuales, están orientadas fundamentalmente por la disponibilidad de información (como un tesoro de la legislación realmente existente), deberá ser modificada teniendo como orientación principal los objetivos declarados para el monitoreo. Las correcciones y ajustes al sistema de clasificación podría hacerse teniendo en cuenta la consideración de las demandas y aspiraciones de los movimientos indígenas (la agenda indígena); y la valoración o ponderación del valor de los indicadores frente a factores como: la discusión y selección de la línea de base; el reconocimiento del nivel normativo en la pirámide de Kelsen; la eficacia potencial de las normas, etcétera.

Preparación de resultados

Adopción de un protocolo para generar, discutir, afinar los resultados, teniendo en cuenta criterios de participación, como podría ser un comité consultivo o un foro electrónico con los monitores.

Difusión

Aplicación de una estrategia de comunicación para difundir los resultados, procurando la más alta incidencia.

La red de monitores

El mantenimiento de la base de datos y la recolección sistemática y periódica de indicios sobre el comportamiento de las variables, necesita de una red de monitores, debidamente entrenados, que contribuyan en la recolección y envío de información de conformidad con términos de referencia comunes para todos (utilización de la matriz), que aseguren la confiabilidad y la comparabilidad de la información. Estos puntos de monitoreo podrían establecerse, mediante acuerdos, en las oficinas gubernamentales de asuntos indígenas, alguna de las organizaciones indígenas nacionales y, eventualmente en centros académicos o de investigación. La alternativa de contar con más de un punto de monitoreo por país tiene por objetivos: asegurar una participación amplia en todo el proceso y contribuir a la exhaustividad de la recolección, si bien debe considerarse su impacto sobre los costos iniciales y de mantenimiento y la necesidad de intercalar un paso de conciliación de la información para eliminar las inconsistencias que podrían generarse.

¹ <http://www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/datamap.cfm>.

El núcleo de la red

El sistema de monitoreo supone el establecimiento de un núcleo de la red, a cargo del conjunto de procedimientos que se han descrito. En este esquema, el núcleo juega un rol continuo en funciones de generación de solicitudes de información, recepción y procesamiento de datos, análisis y valoración de los mismos, preparación de propuestas de resultados, atención de los mecanismos participativos de discusión de los resultados y difusión de los mismos. Es además un auditor de los procedimientos y, probablemente el administrador de los recursos que permiten la operación del sistema. Algunos componentes, como el mantenimiento y manejo de la base de datos pueden quedar alojados en otros puntos de la red.

Debe pensarse en una institución regional, con capacidades de garantizar una actuación estable a lo largo del tiempo, neutral y confiable para las partes interesadas. La fragmentación de funciones del núcleo entre dos o más instituciones no es recomendable. Si se optara por un modelo multinuclear será conveniente analizar las ventajas comparativas, porque si bien puede aportar beneficios, requerirá un diseño muy preciso que delimite funciones y responsabilidades.

La interconexión de la red

Factor que debe quedar satisfactoriamente garantizado, que se conseguirá aprovechando las tecnologías informáticas disponibles (internet).

La participación

La legitimidad de un sistema de monitoreo depende, en gran medida, de contar con la participación de los usuarios/beneficiarios en el proceso. Ahora bien, la importancia de esta participación debe ser valorada de manera diferenciada en relación con las fases de desarrollo del proceso, valoración en la cual no siempre hay coincidencias entre las partes.

(i) La participación más significativa es la que hace relación con el proceso de diseño del sistema lógico: el establecimiento de los objetivos (en tanto horizonte), el establecimiento de la línea de base (en tanto plataforma mínima) y de los estándares de valoración. Porque de estas determinaciones iniciales y de una auditoría continua de los procedimientos dependen en alto grado el sentido y la utilidad de los resultados. La participación, en estos momentos, requiere la realización de eventos de consulta con todas las partes, pero también requiere tomar en cuenta información acumulada que representa síntesis de opiniones y posiciones al respecto. Así por ejemplo, la declaración sobre derechos indígenas de la ONU, representa el nivel al que ha llegado la discusión (consensos y divergencias) entre representantes indígenas, entre representantes gubernamentales, entre agencias de cooperación y de todos estos entre sí, a lo largo de casi dos décadas; no puede dejar de ser considerado como una “consulta acumulada”, más allá del nivel de satisfacción que unas o otras partes pudieran manifestar sobre los resultados. Otro sí, los estándares representados actualmente en la base de datos de legislación indígena, representan el nivel más alto al que han llegado los estados de la región y por tanto una línea de base que no debe ser puesta por debajo de esos datos.

(ii) La construcción del sistema de campos, dominios, variables e indicadores, realizada a partir de las primeras decisiones, requieren ser validadas con la participación de los interesados. Debiendo entenderse que la validación no es una consulta abierta de opiniones, sino un ejercicio piloto de utilización de las herramientas para valorar su funcionalidad y pertinencia. Estos ejercicios requieren de grupos de control, más que de grupos de representación.

(iii) Los protocolos metodológicos, incluyendo las propuestas de sistemas de clasificación y valoración, implican consultas eminentemente técnicas y políticas. Un comité consultivo –basado en prestigio y representación– parece el ambiente adecuado para esta fase de la participación, que se puede ampliar, selectivamente, mediante foros de discusión a distancia (electrónicos).

(iv) Si bien es conveniente, como se señaló antes, que los puntos de monitoreo sean establecidos en entidades gubernamentales y organizaciones indígenas, la integración en los equipos de monitoreo no debe ser propuesta ni entendida como una actividad participativa, puesto que una vez realizadas las selecciones previas, no se tratará de una acción deliberativa, base de la participación. Debe entenderse, en cualquier caso como actividad técnica, remunerada.

Unidad 3. Monitoreo del derecho a la participación política indígena

Una primera experiencia de investigación (piloto) sobre progresos en las condiciones jurídicas y administrativas que favorecen la participación de las personas, comunidades y pueblos indígenas en procesos democráticos, fue impulsada por el IIDH en 2002.

Esa investigación tomó como punto de partida la siguiente definición operativa del campo del derecho a la participación política:

Derecho a la participación política:

Significa que todas las personas –independientemente de su sexo, origen nacional o étnico y sus condiciones económicas, sociales o culturales– tienen la posibilidad real de ejercer, en forma individual o colectiva, todas las actividades derivadas de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y actuar como representantes políticos, participar en la definición de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas asignadas a los representantes políticos.

A partir de esta definición se formuló un primer sistema de recolección de información que permitió identificar las modificaciones que se indican en la tabla siguiente:

Condiciones de participación política indígena			
Modificaciones en cuanto al derecho a elegir y ser elegido.	Modificaciones en el ejercicio del sufragio.	Modificaciones en la estructura del Organismo Electoral.	Observación de los procesos electorales.
Jurisdicción electoral.	Participación ciudadana en el organismo electoral.	Cambios en el régimen legal de partidos políticos	Actividad de los partidos políticos.
Inclusión de la diversidad en los partidos políticos.	Cambios en el marco legal que reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en la toma de decisiones.	Cambios institucionales relativos a la participación ciudadana.	Participación de las mujeres, indígenas, afro descendientes y otras identidades étnicas en la estructura del gobierno.
Participación de las mujeres, indígenas, afro descendientes y otras identidades étnicas en las instancias oficiales.	Reconocimiento a la participación política electoral de los indígenas.	Reconocimiento de derechos políticos y espacios de participación de los indígenas.	Condiciones que favorecen la participación política de los indígenas.

Alentado por los resultados de este primer ejercicio el IIDH promovió un conjunto de seis investigaciones nacionales sobre participación política indígena en Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú, en el marco del proyecto “Fortalecimiento de la participación política y ciudadana de los pueblos indígenas para la consolidación de la democracia y la gobernabilidad regional”, coordinado e impulsado por el Departamento de Entidades de la Sociedad Civil del IIDH, a través de su Programa de Pueblos Indígenas y Derechos Humanos.

A partir de la sistematización de los resultados de tales investigaciones el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) formuló un primer conjunto de variables e indicadores, que se sintetiza en las tablas siguientes, el cual podría servir de base para el establecimiento de un sistema de seguimiento de los progresos en la protección y ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a mecanismos de participación política que sean pertinentes con sus particulares características culturales, que contribuyan a la ampliación de las democracias nacionales para garantizar la representación de la diversidad y la construcción de sociedades realmente interculturales.

Matriz de variables e indicadores sobre participación política indígena

VARIABLE 1	
Legislación y reglamentación nacional en relación con la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida política y, en particular, en contiendas electorales	
INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Indicador 1. Disposiciones constitucionales explícitas que establecen el derecho de los indígenas a la participación política tanto en la vida pública nacional como en procesos electorales y ser elegidos a cargos de elección popular. Este indicador se refiere a las disposiciones constitucionales que tengan alcance nacional.	Constituciones políticas de los países. Leyes nacionales.
Indicador 2. Disposiciones constitucionales explícitas que establecen el derecho de los indígenas a la participación política tanto en la vida pública local como en procesos electorales y ser elegidos a cargos de elección popular. Este indicador se refiere a las disposiciones constitucionales que tengan alcance local (municipio, región, departamento, prefectura, etcétera).	Constituciones locales. Leyes locales (municipales, regionales, departamentales, etcétera). Decretos locales.

VARIABLE 2	
Modelos y mecanismos electorales, administrativos y prácticos, en relación con el ejercicio del sufragio –activo y pasivo– por parte de los indígenas	
INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Indicador 1. Normativa electoral que de manera implícita (o indirectamente) establece espacios de participación electoral indígena (candidaturas independientes, jurisdicciones especiales, mecanismos de acción afirmativa para indígena en general).	Leyes y normativas electorales (nacionales y/o locales). Leyes especiales (nacionales y/o locales). Reglamentos (nacionales y/o locales).
Indicador 2. Normativa electoral que de manera implícita (o indirectamente) establece mecanismos especiales para incorporación de indígenas al padrón de electores.	Leyes y normativas electorales (nacionales y/o locales). Leyes especiales (nacionales y/o locales). Reglamentos (nacionales y/o locales).
Indicador 3. Normativa electoral que de manera implícita (o indirectamente) establece mecanismos especiales de capacitación electoral para los indígenas.	Leyes y normativas electorales (nacionales y/o locales). Leyes especiales (nacionales y/o locales). Reglamentos (nacionales y/o locales).

VARIABLE 3	
Aprovechamiento, por parte de movimientos, organizaciones y candidaturas indígenas, de los recursos legales y reglamentarios y de los modelos y mecanismos electorales –administrativos y prácticos– para mejorar las oportunidades de participación indígena, como electores y como candidatos	
INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Indicador 1. Aprovechamiento en espacios electorales (puestos de elección popular conquistados por indígenas).	
Indicador 2. Aprovechamiento en espacios administrativos (puestos en las administraciones públicas, nacionales y/o locales, ocupados por indígenas).	
Indicador 3. Aprovechamiento en espacios políticos (cargos de representación en partidos políticos, sindicatos, movimientos, coaliciones, grupos de presión, etcétera ocupados por indígenas e incorporación de la demanda indígena en plataformas de partidos políticos).	
Indicador 4. Aprovechamiento en espacios gestión o gestoría (cargos en organizaciones, asociaciones y/o instituciones de gestión o gestoría que estén ocupados por indígenas).	
Indicador 5. Aprovechamiento en espacios internacionales (cargos en organismos internacionales que ocupen indígenas).	

VARIABLE 4	
Resultados del desempeño electoral indígena	
INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN
Indicador 1. Resultados electorales en regiones indígenas (de alta concentración de población indígena) en elecciones para presidente de la República.	
Indicador 2. Resultados electorales en regiones indígenas (de alta concentración de población indígena) en elecciones legislativas.	
Indicador 3. Resultados electorales en regiones indígenas (de alta concentración de población indígena) en elecciones locales (estados, municipios, departamentos, prefecturas, etcétera).	
Indicador 4. Diferencia de una elección a otra.	

2. El trabajo de campo (observación) como herramienta de información para documentar la participación política indígena

Unidad 1. Breve reflexión: Trabajo de campo, empírico y de observación

Es bien interesante tomar en cuenta el hecho de que ya hay una gran experiencia internacional en materia de observación de los procesos electorales. Es una experiencia que ha sido acumulada a lo largo de varios de los últimos decenios por numerosas organizaciones y por muchos individuos. Hace tiempo ya que hay organismos y programas que se dedican principalmente a esto de observar y promover la observación de las jornadas electorales. Tan es así que las actividades de la observación electoral han dado lugar a intentos de regularla, de reglamentarla, de impedirla o de favorecerla, de pedirla o de condicionarla, de mejorarla o de sistematizarla.

Ahí mismo, hay algo como una especie de profesionalización de la observación electoral, convocando a profesores, a abogados y a magistrados de todas parte del mundo, a sacerdotes y a periodistas, a ex presidentes y a sindicalistas, a gente de las ONG promotoras de la profundización de la democracia y a activistas políticos. Pero hay también una popularización de la misma; y las dos cosas han llevado a discutir acerca de ésta como de una actividad inevitable y aprovechable pero siempre controlable y verificable.

Es en estas condiciones que sin duda se vuelve útil el intentar unos ejercicios de revisión de las experiencias y de la sistematización de las mismas experiencias diversas efectivamente realizadas, de reflexión y de comparación de lo efectuado; llevarían a intentar formular ciertas recomendaciones de adecuación de los ejercicios que pueden convocar a que se busque activamente que la ampliación y profundización de la observación electoral sea también una responsabilidad asumida por la misma gente, indígena o natural, dotada de todo su derecho ciudadano en su condición existencial propia y ejerciendo este derecho.

La conformación de un ejercicio de observación electoral adecuado al hecho de que los pueblos indígenas participen de mil maneras en los procesos electorales y en todos sus aspectos parece posible y urgente.

Unidad 2. Observación electoral, algunas pistas

Monitoreo electoral: ¿un modelo de observación agotado?

En su sentido más clásico, la observación electoral ha sido definida como la búsqueda de información sobre un proceso electoral con el propósito de llegar a una adecuada evaluación a partir de la experiencia sistematizada (IDEA Internacional, 1997). Este tipo de información es por lo general recolectada por personas acreditadas para intervenir en el proceso o por aquéllas cuyo papel en actividades de mediación institucional y/o de asistencia técnica no pone en entredicho el desarrollo de la elección.

En sus orígenes, la observación electoral surge como una necesidad para garantizar procesos electorales limpios. El objetivo principal era entonces el de otorgar legitimidad a una elección. En regímenes con gobiernos autoritarios, en procesos de transición política o de cambio de modelo de Estado, la presencia de actores externos, ajenos a la clase política dominante, lograba inhibir prácticas fraudulentas o intimidatorias que ponían en riesgo la calidad del proceso electoral. La evaluación de la información buscaba entonces medir hasta qué punto un proceso podía considerarse como “libre y equitativo” o como creíble, aún y cuando la legitimidad de una elección no se mide exclusivamente con respecto a las reglas de la equidad en la contienda sino más bien a partir del respeto a la voluntad popular.

De las primeras elecciones sujetas a la observación electoral internacional (1857 en Moldavia y Wallachia), hasta los plebiscitos de independencia sometidos al control internacional, pasando por las numerosas misiones de observación durante el período de descolonización (ONU 1960-1970) la observación electoral se convirtió en una útil herramienta para la democratización. La experiencia acumulada y el intercambio entre especialistas, llegó a ser tan vasto, que la observación se convirtió en una auténtica industria a la cual se destinan recursos considerables.

Por todo ello, desde sus orígenes hasta ahora, los propósitos, objetivos y metodologías de la observación electoral, han variado sustancialmente. En el caso de América Latina, tres factores resultan definitivos: en primer lugar, la influencia del surgimiento de organismos electorales autónomos y especializados que se encargan de la organización, dirección, vigilancia, promoción de los comicios, conteo de los votos, resolución de las impugnaciones y declaración oficial de la elección² permitió que agentes institucionales profesionales, ajenos al poder, se encargaran de aspectos operativos y sustantivos de la elección que antes eran susceptibles de manipulación. En segundo lugar, los “ciclos” de reformas constitucionales y promulgación de leyes electorales permitieron la existencia de un marco jurídico pactado –o al menos aceptado básicamente– por los actores políticos que se disputan el poder (“reglas del juego” claras). Finalmente, la creciente pluralidad de actores y partidos propició procesos electorales cada vez más competitivos.

A nivel internacional un cambio importante en la orientación de la observación electoral se realiza cuando organismos electorales deciden integrar los protocolos de Tikal (1985) y posteriormente de Quito (1989) añadiendo a las actividades convencionales de observación electoral aquéllas destinadas a contribuir a la resolución de conflictos, a la solución de problemas técnicos y a la proporción de

² Para un panorama de los diversos órganos electorales ver Jaramillo J., “Los órganos electorales supremos” en Nohlen, D., Zovatto D., Orozco J. y Thompson J., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, FCE-IIDH-IFE-IDEA-TEPJF-Universidad de Heidelberg, Col. Política y Derecho, México, D. F. 2000., pp. 371-436.

asistencia electoral. A partir de entonces, las misiones de observación electoral combinaron actividades capitaneadas por organismos internacionales (ONU, OEA, CAPEL, UE, OSCE, ODIHR, etc.)³ con acciones de grupos de observación doméstica creados tanto por simpatizantes de partidos políticos como por diferentes organizaciones de la sociedad civil.

Sin duda, el proceso de democratización en la región latinoamericana iniciado en la década de los ochenta estuvo acompañado de una intensa y amplia acción por parte de las organizaciones civiles dedicadas a la observación electoral (por ejemplo: Transparencia de Perú, Alianza Cívica en México, Ética y Transparencia en Nicaragua, Participación Ciudadana en República Dominicana, etc.). Sin embargo, en los últimos años, la intensidad de la observación electoral en países en vías de consolidación democrática, ha venido declinando. Ante su éxito inicial y su pérdida de adherentes más reciente, ahora se discute su cambio de naturaleza, objetivos, alcances y metodologías empleadas.

Tanto en espacios especializados (reunión de Copenhague 1998, IDEA internacional), como en reuniones de expertos, se reflexiona sobre la pertinencia de que la observación electoral no se concentre únicamente en el día de la jornada electoral⁴. Muy por el contrario, ahora se propone la ampliación de su campo de acción en relación con el tiempo en el que opera y en los aspectos en los que orienta sus esfuerzos. Lo anterior en virtud de que el día de la elección se expresan decisiones y tendencias que se tomaron y formaron en la etapa preparatoria de la elección, e incluso antes del inicio del proceso electoral.

Experiencias de elecciones muy cerradas (Costa Rica 2006, Estados Unidos 2001, México 2006, Perú 2006 –primera vuelta–) han mostrado que la contienda tampoco concluye allí, pues en ocasiones se prolonga al ámbito de la justicia electoral y los medios de comunicación, por lo que se hace indispensable que la observación electoral cubra las tres fases del proceso electoral.

En el caso de las regiones indígenas, las particularidades organizativas, geográficas, lingüísticas, sociopolíticas y jurídicas (principalmente en lo que respecta al reconocimiento constitucional de derechos político-electorales como las prácticas electorales basadas en normas de derecho consuetudinario) propiciaron la puesta en marcha de formas específicas de observación electoral. Éstas toman en cuenta aspectos clásicos de la observación electoral que incluyen también la instrumentación de esquemas adecuados para las demandas y necesidades de estas regiones.

Es así que actualmente la observación electoral se enfoca no sólo en los rubros organizativos y logísticos, más o menos comunes, del proceso electoral. También se dirige a tópicos especializados, singulares o no comunes del proceso, tales como la cada vez más crucial función constitucional y normativa de los organismos electorales encargados de organizar las elecciones y resolver sus conflictos, la acción de los actores políticos, sociales, económicos y culturales que operan en el contexto del sistema electoral y lo afectan decisivamente. Tal es el caso de aspectos como la relación entre el dinero y la política, la transparencia y el acceso a la información, la democracia interna de las organizaciones políticas, la selección de candidatos, el impacto y realización de las precampañas, la relación entre las elecciones y los medios de comunicación, el monitoreo de delitos electorales, la utilización de programas sociales con fines políticos o la compra del voto, son nuevos objetos para la observación.

³ Se trata de: Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), del Consejo Europeo (CE), de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), Centro Carter y de los organismos creados por el Fondo Nacional para la Democracia –Instituto Nacional Demócrata de Asuntos Internacionales (NDI) e Instituto Republicano Internacional (IRI)–.

⁴ IDEA Internacional, *The Future of International Electoral Observation. Lessons Learned and Recommendations. Conference Report*, Copenhague, Dinamarca, octubre 1998.

Tipología y modelos de observación electoral: fortalezas y debilidades

Experiencias pasadas permiten distinguir al menos dos tipos de observación electoral: la internacional y la doméstica, las cuales, a su vez, pueden ser de corto o de largo plazo. Cada una de ellas responde a metodologías y objetivos diferentes y por lo mismo, cada uno de estos modelos posee ventajas y desventajas. Aún así, cualquiera de estos modelos de observación requiere considerar tanto la situación sociopolítica en la que se encuentra la región observada como el tipo de elección que se va a desarrollar.

Las misiones de observación de corto plazo son el proceso en el cual los observadores permanecen en la región observada por un periodo de tiempo breve, en general no mayor a una semana, desplegado durante el final de la campaña electoral y día de la elección (Centro Carter, Mancomunidad Británica, Unión Europea, Organización de Estados Americanos, organizaciones no gubernamentales domésticas e internacionales). Su materia de observación principal es la jornada electoral y procesamiento de los resultados. Estas misiones pretenden otorgar legitimidad al proceso, evitar el fraude o la manipulación del voto el día de la jornada, otorgar confianza y contribuir a la resolución de problemas estrictamente técnicos. Generalmente funcionan a través de grupos de expertos o redes masivas de observadores desplegadas durante la jornada electoral. La información relativa a otros aspectos del proceso electoral se recupera a través de contactos con autoridades electorales, el gobierno, los partidos políticos y personas relevantes.

La ventaja de este modelo es el bajo costo de su instrumentación (principalmente cuando se trata de observadores domésticos) y el manejo de personal con considerable experiencia electoral lo cual puede llegar a compensar, aunque sea de manera relativa, el poco tiempo destinado a la observación. Las enormes desventajas provienen del hecho de que bajo el contexto de los actuales procesos electorales, este enfoque impide detectar abusos y cuestiones decisivas, sucedidas durante la etapa previa a la elección o bien durante la etapa post-electoral, la cual es definitiva. Aunque este modelo de observación proclama el respeto por el principio de exhaustividad, este sólo es parcialmente cumplido.

En el caso de las regiones indígenas, el modelo de observación de corto plazo resulta problemático no sólo por la necesidad de contextualizar a los implicados en la observación, sino por los complejos mecanismos políticos y jurídicos que prevalecen en un proceso electoral. El difícil acceso a algunas de estas regiones, las diferencias lingüísticas, los conflictos políticos y agrarios locales, o la desconfianza natural por parte de los ciudadanos frente a agentes externos provoca que la observación directa del día de la jornada electoral impida apreciar en su totalidad el proceso político de la región observada. De esta manera este tipo de misiones de observación no sólo no cumplen con la función de inhibición de prácticas electorales disfuncionales (fraude, compra del voto, chantaje) sino que además la presencia de estos observadores puede ser utilizada para legitimar un proceso electoral de dudosos resultados.

Las misiones de observación electoral de largo plazo (PNUD, algunas misiones de la OEA, Unión Europea, OSCE, organizaciones ciudadanas y redes académicas) llamado también “modelo ideal de observación de largo plazo” requiere la observación directa de los eventos relevantes y pretende lograr una completa cobertura del proceso electoral tanto cronológica (considera las tres fases del proceso electoral: pre-electoral, electoral y post-electoral) como geográfica (presencia de observadores en regiones clave). La finalidad es la disuasión de actos ilícitos de fraude o de desequilibrio de las condiciones de participación electorales, la información y educación del ciudadano, el fortalecimiento de la legitimidad o no del proceso electoral, la elaboración de recomendaciones que permitan corregir y mejorar el sistema y la organización electoral.

Las desventajas de este modelo son: el alto costo y la necesidad de contar con una fuente de financiamiento confiable que no ponga en duda la autonomía de los observadores, la necesidad de

contar con personal especializado y la poca cobertura que se puede lograr cuando se trata de grandes territorios (estudios de caso concretos). En estos casos la observación comienza cuatro meses antes de las elecciones pero incluye además una misión preparatoria en la cual se construye una red de contactos a nivel local como condición para un desempeño eficiente⁵.

En lo que respecta a la etapa pre-electoral si bien es útil la definición previa de aspectos a observar, cuestiones como una prospectiva de resultados electorales de procesos electorales anteriores, aunado al conocimiento del contexto sociopolítico de la región observada, al conocimiento del marco jurídico (“reglas del juego”) y a la identificación de agentes institucionales y actores relevantes permite un conocimiento de la realidad y un análisis más preciso del proceso.

La etapa electoral implica no solamente la presencia en las casillas y centros de votación sino la evaluación del progreso de la elección basado en el contexto de la información previamente procesada. El contacto con actores políticos y agentes institucionales permite no solamente la previa identificación de zonas conflictivas sino también la explicación de fenómenos como la violencia, el abstencionismo o la alta participación, la denuncia hacia actores (incluidos los medios de comunicación) que pueden influir en el resultado, el registro de delitos electorales.

La etapa post-electoral posee varias dimensiones que pueden ser observadas como: la distribución de escaños, las reacciones de los actores políticos que se disputan el poder frente a los resultados obtenidos, las impugnaciones jurídicas y el tiempo que toma procesarlas, la aceptación o rechazo de los resultados por parte de la ciudadanía. De esta manera, la observación de largo plazo puede ir de 6 meses a un año o más e implica no sólo la evaluación de la totalidad del proceso electoral sino que a través de la participación en actividades de educación cívica y la elaboración de recomendaciones, se puede contribuir de manera más eficaz tanto al proceso de democratización como al aprovechamiento del costo-beneficio de estas misiones. En regiones indígenas, es recomendable que la observación electoral sea doméstica y de largo plazo ya que además de contar con las ventajas ya mencionadas, se posee un mayor conocimiento tanto de la región observada (principalmente si se trata de personas que viven ahí) como de factores que influyen en el desarrollo de la elección (diferencias lingüísticas, educación cívica, influencia del pluralismo jurídico).

De igual forma, la variedad de actores políticos y la complejidad de los procesos electorales, requiere cada vez más de la integración de equipos pluridisciplinarios especializados que se encarguen, según la formación, de diferentes aspectos del proceso electoral. Si se toman en cuenta las problemáticas comunes de países con democracias emergentes, la distribución de tareas podría ser como sigue:

Aspectos de la observación	Perfil del observador (recomendable más no indispensable)
Condiciones previas de la elección	Abogados, geógrafos y personas formadas en ciencias sociales (sociólogos, politólogos, antropólogos).
Delimitación de la región a observar	Abogados, geógrafos y personas formadas en ciencias sociales (sociólogos, politólogos, antropólogos).
Organismos electorales y educación cívica (impacto de los materiales de capacitación utilizados)	Personas formadas en ciencias sociales de preferencia nacidos en las regiones de estudio.

⁵ Boneo H., “Observación Internacional de Elecciones”, *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL-AECI, San José, Costa Rica, 2000, Tomo 2, p. 898.

Legislación electoral	Derecho, Historia y Ciencias Sociales
Campañas electorales y medios de comunicación	Derecho y Ciencias Sociales
Encuestas (posicionamiento de candidatos, encuestas de salida, niveles de participación y abstención política)	Comunicación, Estadística
Conteo de votos	Estadística, Administración
Controversias electorales	Derecho
Resultados, balance y cartografía	Ciencias Sociales, Estadística y Geografía
Recomendaciones	Ciencias Sociales, Estadística, Geografía, Derecho

Fuente: Elaboración personal en base al documento *The Future of International Electoral Observation. Lessons Learned and Recommendations. Conference Report.*

Unidad 3. Guías de observación electoral. Ejercicio para su aplicación a la participación política indígena

A continuación se reproduce, resumida, la *Guía de observación de CAPEL*. Con este material, se propone realizar el siguiente ejercicio:

1. Hacer una lectura completa de la guía.
2. Conversar la guía en la sesión y resolver preguntas.
3. Preguntarse sobre la pertinencia de la guía en un contexto indígena.
4. Adaptar esta guía a un contexto indígena de tal forma que sea útil para hacer observación electoral en zonas de alta concentración de población indígena.

Guía de observación electoral. CAPEL, 2006

A. Entorno político y período de campaña electoral

Aspectos a constatar:

1. Propaganda electoral
 - ¿Conoció de regulaciones sobre propaganda electoral?
 - ¿Existen aspectos de contenido de la propaganda electoral que requieran atención, o hayan generado controversia?
2. Regulaciones sobre financiamiento
 - ¿Existe una regulación específica que regula el financiamiento público o privado?
 - ¿Conoció experiencias relacionadas con el uso y la fiscalización del financiamiento?
 - ¿Ha sido esto tema de campaña?
 - ¿Existen mecanismos de rendición de cuentas y posibilidad de control ciudadano del uso del financiamiento?

3. Condiciones de equidad en la campaña
 - ¿Pudo observar la cobertura de los medios de comunicación respecto de la campaña?
 - ¿El uso de los recursos públicos ha sido en favor de un candidato?
4. Desarrollo de la campaña
 - ¿Es la duración un tema de debate?
 - ¿Se ha hablado de pre-campaña?
 - ¿Ha habido infracciones a las regulaciones de la campaña?
 - ¿Tienen potestades los organismos electorales para fiscalizar la campaña?
5. Mediciones de la opinión pública
 - ¿Hay regulaciones sobre encuestas y sondeos?
 - ¿Tienen participación los organismos electorales en la regulación de las encuestas o de los momentos para hacer público sus resultados?
 - ¿Ha sido el de las encuestas un tema de campaña electoral?
6. Promoción de la participación ciudadana
 - ¿Conoció de llamados al voto?
 - ¿Cuál fue el origen de esta publicidad?
 - ¿Supo de la existencia de publicidad o medios de difusión dirigidos a poblaciones específicas? (jóvenes, mujeres, poblaciones indígenas, etc.)
7. Regulaciones sobre las candidaturas
 - ¿Existen regulaciones sobre equidad de género?
 - ¿Se cumplieron estas regulaciones?
 - ¿Existe algún mecanismo para exigir su cumplimiento?
 - ¿Hay regulaciones específicas para garantizar candidaturas por regiones o por grupo étnico?
 - ¿Hay personas excluidas de presentación de candidaturas? (militares, religiosos, etc.)
 - ¿Pueden presentarse candidaturas independientes?
 - ¿Han afectado las regulaciones de candidaturas la inscripción de partidos políticos?

B. Locales de votación

Situaciones encontradas en las casillas al momento de su visita. Aspectos a constatar.

1. ¿Hubo presencia de la totalidad de la mesa directiva de casilla?
2. ¿Hubo nuevos miembros designados de entre los electores?
3. ¿Recibieron capacitación los miembros de la mesa directiva de casilla?
4. ¿Por qué algunos miembros NO recibieron capacitación?
5. ¿Estaban colocadas las listas nominales en lugar visible?

6. ¿Estaba el número de casilla en lugar visible?
7. ¿Hubo uso de tinta indeleble?
8. De ser el caso, ¿ha presentado problemas en la jornada?
9. ¿Cuántas de las casillas presentaban los siguientes inconvenientes?

C. Proceso de votación

Aspectos a constatar

1. Privacidad y protección del voto
 - ¿Es la ubicación del recinto especial de votación adecuada para proteger el secreto del voto?
 - En caso de votación electrónica, ¿existen las condiciones para garantizar el secreto del voto?
 - ¿Percibió interferencia o inducción de parte de los miembros de la mesa directiva de casilla respecto del votante?
2. Fluidez del proceso
 - ¿Tomó el proceso de votación un tiempo considerable para cada votante?
 - ¿Tuvo el votante dificultades para saber cómo emitir su voto?
 - ¿Se presentaron largas filas de votación?
 - ¿A qué las atribuye?
 - ¿Había pasos previos que el votante debía cumplir antes de emitir su voto?
3. Situaciones encontradas en las casillas al momento de su visita
 - ¿Al llegar usted, hubo casillas en las que NO se había iniciado la votación?
 - ¿Cuál fue la causa por la que la votación NO se inició a la hora señalada?
 - ¿Existió el caso de que los votantes no pudieron votar? De ser así, ¿por qué no fue posible que se votara?

D. Los/las votantes

Aspectos a constatar

1. En cuanto a la diversidad de grupos étnicos entre los votantes (diferencias por región), ¿pudo percibir situaciones particulares?
2. ¿Pudo comprobar la votación de personas con alguna discapacidad física? En ese caso, ¿hubo utilización de mecanismos para facilitar el sufragio de esa población? (plantillas en braille, rampas especiales, acceso privilegiado de las casillas).
3. ¿Pudo presenciar diferencias en la votación entre/de zonas urbanas y zonas rurales? ¿Pudo presenciar diferencias en la votación entre/de zonas de diferente estrato económico?

Situaciones encontradas en las casillas, al momento de su visita:

1. ¿Se confrontó la Credencial para Votar con la lista nominal?
2. ¿Hubo disparidades entre la Credencial para Votar y la lista nominal?
3. ¿Hubo algún voto público?

E. Proceso de escrutinio

Situaciones encontradas en las casillas, al momento de su visita

1. En la casilla en la que usted presenció el escrutinio, ¿se cerró la votación antes de la hora señalada por la Ley?
2. ¿Por qué se cerró la votación antes de la hora señalada?
3. En la casilla que usted presenció el escrutinio, ¿se recibieron votos después de la hora de cierre?
4. ¿Por qué se recibieron votos después de la hora de cierre?
5. En la casilla en la que usted presenció el escrutinio, ¿hubo algún problema en el conteo de los votos?
6. ¿Cuáles problemas se presentaron en el conteo de los votos?
7. En el escrutinio que usted presenció, ¿hubo impericia para el llenado del Acta Electoral?
8. ¿Hubo personeros(as) de organizaciones civiles al realizarse el escrutinio?
9. ¿Hubo personeros(as) de organizaciones políticas al realizarse el escrutinio?
10. ¿Necesitaron los miembros de la mesa directiva de casilla apoyo de funcionarios de los organismos electorales para realizar el escrutinio?
11. ¿Se realizó el escrutinio conforme lo establece la Ley?
12. ¿Hubo desórdenes en el transcurso del escrutinio?
13. ¿Cuáles circunstancias provocaron desórdenes en el transcurso del escrutinio?
14. ¿Interpusieron recurso de apelación los personeros de organizaciones políticas?
15. ¿Se entregó copia del Acta Electoral a los personeros de organizaciones políticas?

F. Transmisión de resultados

Situaciones encontradas en las casillas, al momento de su visita. Aspectos a constatar.

1. ¿Pudo presenciar la transmisión de resultados del local al centro nacional o departamental? ¿Por cuál medio se hizo?
2. ¿Pudo seguir el proceso de transmisión de resultados a nivel nacional? Si es así, ¿cómo lo hizo?
3. ¿Respetaron los medios las disposiciones que limitan la divulgación de resultados preliminares?
4. ¿Se difundieron encuestas a boca de urna? ¿En qué momento?
5. ¿Conoció usted si se hizo algún “conteo rápido”? Si es así, ¿quién lo hizo?

3. El trabajo documental, acceso a fuentes y utilización de la bibliografía como herramienta de información para documentar la participación política indígena

Unidad 1. Guía de fuentes sobre pueblos indígenas (y participación política)

A continuación se presenta una pequeña guía de acceso a fuentes documentales de interés sobre pueblos indígenas y participación política. Esa guía nos es exhaustiva, es apenas una muestra. La guía está dividida por países y de cada país se presenta información en cuatro rubros: 1) página electrónica de los congresos nacionales de los países, en donde se puede buscar la información dura sobre legislación; 2) la legislación sobre pueblos indígenas identificada en cada país (no se trata de una búsqueda definitiva); 3) los vínculos a las páginas electrónicas de las instituciones de atención a pueblos indígenas en cada uno de los países, y 4) los vínculos a las páginas electrónicas de las instituciones electorales en cada uno de los países.

La idea de esta pequeña guía es la de ir fomentando el uso de la información documental. Cada usuario de este manual podrá ir agregando a esta guía los vínculos y las fuentes que considere pertinentes.

Argentina

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.diputados.gov.ar

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- Ley 24.071 Ratificatoria del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas, 1992: http://www.chaco.gov.ar/meccyt/DIreccionDocumentacion/ABORIGENES/LEY_24071___CONVENIO_169_DE.HTM
- Ley núm. 23.302 Sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes: <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc60.htm>
- Ley núm. 25.607 Establece la realización de una campaña de difusión de los derechos de los pueblos indígenas: <http://www.indigenas.bioetica.org/25607.htm>

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Instituto Nacional de Asuntos Indígenas: www.desarrollosocial.gov.ar

4. Instituciones electorales:

- Cámara Nacional Electoral: <http://www.pjn.gob.ar>

Bolivia:

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gov.bo

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 11/09/2000 Decreto Supremo núm. 25.894 Lenguas indígenas son oficiales
- 12/04/2001 Decreto Supremo núm. 26.151 Servicio de Asistencia Jurídica a Pueblos Indígenas y Originarios
- 22/09/2001 Decreto Supremo núm. 26.330 Seguro Básico de Salud Indígena y Originario

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Ministerio de Asuntos Indígenas

4. Instituciones electorales:

- Corte Nacional Electoral: <http://www.cne.org.bo>

Brasil**1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.camara.gov.br/Internet/cf/default.asp****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- Lei de Criação da Funai Lei n° 5.371 - de 5 dezembro de 1967
- Regimento Interno da FUNAI Port. n° 542 - 21/12/1993
- Estatuto da FUNAI Decreto n° 4.645, de 25 de março de 2003
- Estatuto do Índio Lei n° 6.001 - 19/12/1973
- Educação Indígena Dec. n° 26 - 04/02/1991
- Prestação de Assistência aos Povos Indígenas Dec. n° 3.156, de 27/08/1999 <http://www.funai.gov.br/>

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Especial para Políticas de Promoção da Igualdade Racial: www.presidencia.gov.br/seppir
- Fundação Nacional do Índio: <http://www.funai.gov.br/funai.htm>

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Superior Eleitoral: <http://www.tse.gov.br>
- Tribunais Regionais Eleitorais: http://www.tse.gov.br/institucional/tribunais_regionais/principal.html

Chile**1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.cl/****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- Indígenas, Ley 19253, 5 de octubre de 1993 (www.bcn.cl/publicadores/pub_leyes_mas_soli/admin/ver_archivo_organica.php?id_ley=202&file=1)
- Decreto Supremo núm. 392 Aprueba el Reglamento que regula la acreditación de calidad de indígena; para la constitución de comunidades indígenas y para la protección del patrimonio histórico de las culturas indígenas. <http://www.tramitefacil.gov.cl/1481/article-46489.html>

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- CONADI, Corporación Nacional de Desarrollo Indígena: www.mideplan.cl y www.conadi.cl

4. Instituciones electorales:

- Servicio Electoral de Chile: <http://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=5>
- Tribunal Calificador de Chile: <http://www.tribunalcalificador.cl>
- Ministerio del Interior: <http://www.interior.gov.cl/index2.html>

Colombia

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.juriscal.banrep.gov.co

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 19/06/1978 Decreto núm. 1.142 Por el cual se reglamenta el artículo 11 del Decreto Ley núm. 088 de 1978 sobre educación de las comunidades indígenas. <http://www.secretariassenado.gov.co>
- 04/04/1991 Ley núm. 21 Por la cual se aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, adoptado por la 76a. reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989. http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/ley_21_1991.pdf
- 28/12/1990 Ley núm. 52 Se establece la estructura orgánica del Marco del Ministerio de Gobierno; se determinan las funciones de sus dependencias, se dictan otras disposiciones y se conceden unas facultades extraordinarias (Consejo Nacional de Política Indigenista)
- 28/04/1992 Decreto núm. 715 Por el cual se crea el Comité Nacional de Derechos Indígenas
- 10/06/1993 Decreto núm. 1.088 Por el cual se regula la creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas. http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/decreto_1088_1993.pdf
- 08/08/1996 Decreto núm. 1.396 Por medio del cual se crea la Comisión de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas y se crea el programa especial de atención a los pueblos indígenas. http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/decreto_1396_1996.pdf
- 08/08/1996 Decreto núm. 1.397 Por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas y se dictan otras disposiciones. http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/decreto_1397_1996.pdf
- 13/07/1998 Decreto núm. 1.320 Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales y de su territorio. http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/legislacion/decreto_1320_1998.pdf

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Direcciones en el Ministerio del Interior: Dirección General de Asuntos Indígenas y Dirección General de Minorías Étnicas y Culturales. www.rdh.gov.co

4. Instituciones electorales:

- Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gov.co>
- Registraduría Nacional del Estado Civil: <http://www.registraduria.gov.co>

Costa Rica

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.racsa.co.cr/asamblea

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 15/11/1956 Decreto Ejecutivo núm. 34 Primeras reservas indígenas
- 09/07/1973 Ley núm. 5.251 Ley de Creación de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), reformada por la Ley núm. 5.671 de 1975. www.imas.go.cr/gobierno/ley5671.shtml
- 14/03/1977 Decreto núm. 6.866 Inscribire las Reservas Indígenas en el Registro Público
- 29/11/1977 Ley núm. 6.172 Ley Indígena. <http://www.prodiversitas.bioetica.org/doc7.htm>
- 26/04/1978 Decreto núm. 8.487-G Reglamento de la Ley indígena núm. 6.172
- 16/10/1992 Ley núm. 7.316 Aprobación del Convenio 169
- 01/07/1994 Decreto núm. 23.489 MEP Establece Educación bilingüe y bicultural
- 12/01/1995 Decreto núm. 21.475-G Establece los Consejos Étnicos Indígenas
- 14/08/1996 Ley núm. 7.623 Defensa del Idioma Español y Lenguas Aborígenes Costarricenses

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Superior de Elecciones: <http://www.tse.go.cr>

Ecuador

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gov.ec/

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 09/12/1997 Acuerdo núm. 023 Crea la Unidad Ejecutora del Proyecto (UEP) de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador, PRODEPINE, inserta en el CONPLADE
- 12/12/1997 Acuerdo núm. 025 Manual Orgánico, Estructural, administrativo y Funcional del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador PRODEPINE
- 08/10/1998 Decreto núm. 393 Crea el Fondo de Concentración Estado-Pueblos Indígenas
- 11/12/1998 Decreto Ejecutivo núm. 386 R.O Crea el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador, CODENPE, adscrito a la Presidencia de la República
- 30/05/2000 Decreto núm. 436 Crea el Fondo de Desarrollo de los Pueblos Indígenas del Ecuador-FODEPI

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador: www.codenpe.gov.ec

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.gov.ec>

El Salvador

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.asamblea.gob.sv

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 18/09/1958 Decreto 2.709 Ratificase el Convenio núm. 107, relativo a la Protección e Integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales
- 18/09/1958 Decreto 2.710 Ratificación del Convenio núm. 104 relativo a la abolición de las sanciones penales por incumplimiento del contrato de trabajo por parte de los trabajadores indígenas
- 01/06/1982 Decreto 17 Autorízase al Ministerio de Educación para que entregue en Comodato, por el término de cuarenta años a la Asociación Nacional Indígena Salvadoreña, un inmueble.

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Espacio de Desarrollo Cultural, Consejo Nacional para la Cultura y el Arte CONCULTURA: <http://www.concultura.gob.sv/>

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.gob.sv>

Guatemala

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gob.gt

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 18/10/1990 Decreto núm. 65 Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala
- 21/12/1995 Acuerdo Gubernativo núm. 726 Créase la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural
- 19/07/1999 Acuerdo Gubernativo núm. 525 Crea la Defensoría de la Mujer Indígena

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Fondo Indígena Guatemalteco FODIGUA: www.segeplan.gob.gt/publications/FODIGUA.html

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Supremo Electoral: <http://www.tse.org.gt>

Honduras

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gob.hn/

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 03/08/1994 Acuerdo núm. 0719-EP 94 Reconocimiento de Honduras como pluricultural y multiétnica que requiere institucionalizar la Educación Bilingüe Intercultural
- 21/07/1997 Acuerdo núm. 110 Creación de Comisión para elaborar anteproyecto de Ley que regule aspectos relacionados con la población indígena y tribal

3.- Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Programa Nuestras Raíces V Etapa. Fondo Hondureño de Inversión Social: www.fhis.hn/C16/Programas%20Especiales/default.aspx

4.- Instituciones electorales:

- Tribunal Nacional de Elecciones: <http://www.tne.hn>

México**1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.camaradediputados.gob.mx/****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- Ley De La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/261.pdf)
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/257.pdf)

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Comisión Nacional para el Desarrollo del los Pueblos Indígenas: www.cdi.gob.mx

4. Instituciones electorales:

- Instituto Federal Electoral: <http://www.ife.org.mx/InternetCDA/HOME/home.jsp>
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://www.trife.gob.mx/index.asp>
- Procuraduría General de la República: <http://www.pgr.gob.mx/index.asp?section=fepade>

Nicaragua**1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gov.bo****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- 06/08/1918 Decreto Legislativo núm. 120 Estatuto de las Comunidades Indígenas
- 11/03/1952 Ley sobre Elecciones de las Juntas de Administración de los Bienes de las Comunidades Indígenas
- 23/01/2003 Ley núm. 445 Ley del régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los ríos Boca y Coco, Indio y Maíz
- 02/09/1987 Ley núm. 28 Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua
- 09/07/2003 Decreto A.N. Número 3584 de Julio 9 del 2003 Reglamento a la Ley Número 28 “Estatuto de Autonomía de las regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua”

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:**4. Instituciones electorales:**

- Consejo Supremo Electoral: <http://www.cse.gob.ni>

Panamá

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.asamblea.gob.pa

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 1952 Decreto núm. 18 Por medio de la cual se crea la Dirección Nacional de Política Indigenista
- 31/01/1957 Ley núm. 20 Por la cual se declaran reservas indígenas la Comarca de San Blas y algunas tierras en la Provincia del Darién y se modifica el Artículo 117 de la Ley 8a de 1956 y el Artículo 1° de la Ley 16 de febrero de 1953 y se derogan los artículos 81 y 82 del Código Administrativo, el Artículo 2° de la Ley 2a de septiembre de 1938 y el Artículo 1° de la Ley 59 de 1930
- 23/08/1983 Decreto Ejecutivo núm. 89 Por el cual se regula el nombramiento y remoción del intendente de Comarca
- 08/11/1983 Ley núm. 22 Por la cual se crea la Comarca Emberá en Darién
- 12/01/1996 Ley núm. 24 Por la cual se crea la comarca Kuna de Madungandi
- 07/03/1997 Ley núm. 10 Por la cual se crea la Comarca Ngäbe-Bugle. Adicionada en sus artículos 48 y 50 por la Ley 15 de 7 de febrero de 2001
- 31/03/1998 Reglamento Orgánico de la Comisión de Asuntos Indígenas
- 23/12/1998 Ley núm. 99 Por la cual se denomina Comarca Kuna Yala a la Comarca de San Blas
- 01/01/2000 Decreto Ejecutivo núm. 1 Por el cual se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Indígena
- 26/06/2000 Ley núm. 20 Del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas, para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones
- 20/03/2001 Decreto Ejecutivo núm. 12 Por la cual se reglamenta la Ley núm. 20 de 26 de junio de 2000, del régimen especial de propiedad intelectual sobre los derechos colectivos de los pueblos indígenas para la protección y defensa de su identidad cultural y de sus conocimientos tradicionales, y se dictan otras disposiciones
- 25/07/2000 Ley núm. 34 Que crea la Comarca Kuna de Wargandi

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Ministerio de Gobierno y Justicia. www.gobiernoyjusticia.gob.pa

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Electoral: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa./home.asp>

Paraguay

1. Página electrónica del Congreso Nacional:

<http://www2.paraguaygobierno.gov.py/gacetaoficial/>

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 12/1981 Ley núm. 904 Estatuto de las Comunidades Indígenas, modificada por la Ley núm. 919 de julio 31 de 1996
- 17/10/1990 Ley núm. 68 Que declara obligatoria la inclusión de los dos idiomas nacionales, el Español y el Guaraní en el currículo educativo, modificada por la Ley Número 28 de Septiembre 10 de 1992

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

- Instituto Nacional del Indígena

4. Instituciones electorales:

- Tribunal Superior de Justicia Electoral: <http://www.tsje.gov.py>

Perú**1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.congreso.gob.pe/index.asp****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- 09/05/1978 Decreto Ley núm. 22.175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva
- 05/10/2001 Decreto Supremo núm. 111-PCM Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos
- 05/12/2001 Resolución Suprema núm. 626-PCM Designan miembros de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos y Amazónicos Lima, 5 de diciembre de 2001
- 31/10/2002 Resolución Suprema núm. 564-PCM Conformación de la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos.
- 13/08/2002 Resolución núm. 277-JNE Reglamento de Inscripción de miembros de Comunidades Nativas como Candidatos a Cargos Regionales y Municipales para las elecciones regionales y municipales del año 2002

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

Presidencia del Consejo de Ministros, Comisión Nacional de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos: <http://www.conapa.gob.pe/>

4. Instituciones electorales:**Uruguay****1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.parlamento.gub.uy****2. Legislación sobre pueblos indígenas:**

- 14/09/2000 Ley núm. 17.256 Declarase de interés general la ubicación y posterior repatriación al territorio nacional de los restos de los indios Charras, fallecidos en la república de Francia.

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:**4. Instituciones electorales:**

- Corte Electoral: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/hgxpp001.aspx>

Venezuela

1. Página electrónica del Congreso Nacional: www.asambleanacional.gov.ve

2. Legislación sobre pueblos indígenas:

- 29/01/1999 Decreto núm. 3273 Mediante el cual se dicta el reglamento para el reconocimiento de la propiedad sobre tierras tradicionalmente ocupadas por Comunidades Indígenas
- 17/03/2000 Decreto núm. 740 Creación de la Comisión Presidencial para la Atención de los Asuntos Indígenas
- 21/12/2000 Ley de Demarcación y Garantía del Hábitat y Tierras de los Pueblos Indígenas
- Ley Orgánica de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Venezuela (anteproyecto)

3. Instituciones públicas de atención a pueblos indígenas:

4. Instituciones electorales:

- Consejo Nacional Electoral: <http://www.cne.gov.ve>

Fuentes electrónicas de acceso gratuito

En las fuentes que se citan a continuación se encuentra información diversa referente a pueblos indígenas, legislación y procesos electorales en América Latina

1. Political Database of the Americas (Universidad de Georgetown, EUA):

<http://pdba.georgetown.edu/>

2. Latin American Network Information Center (University of Texas at Austin, EUA):

<http://www1.lanic.utexas.edu/>

3. American Governments on the WWW:

<http://www.gksoft.com/govt/en/america.html>

4. Parlamento Latinoamericano:

<http://www.parlatino.org/capa.php?lg=es>

5. Comisión Andina de Juristas:

<http://www.cajpe.org.pe/>

6. Political Resources on the Net:

<http://www.politicalresources.net/>

7. Development Gateway Foundation:

<http://www.developmentgateway.org>

8. Banco de Datos de Legislación Indígena (BID):

<http://www.iadb.org/sds/IND/ley/leyn/datamap.cfm>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Caçado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza
Luz Patricia Mejía
Felipe González
Florentín Meléndez
Víctor E. Abramovich
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.